

Vergaderjaar 1998–1999

26 411

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 26 maart 1999

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Indien de regering de vragen en opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen
 2. Onschuldpresumptie en bewijslast
 3. Onschuldpresumptie en invordering
 4. Zwijgrecht en cautie
 5. Hoopplicht
 6. Una via
 7. Financiële gevolgen
 8. Overige opmerkingen
- Artikelsgewijze opmerkingen

1. Algemeen

Aan het voorbereidend onderzoek wordt deelgenomen door leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks. De leden van de overige fracties hebben in dit stadium geen behoefte om vragen te stellen of opmerkingen te maken.

De leden van fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen in hoofdlijnen instemmen met de voorstellen, omdat zij het van belang achten dat het boetestelsel wordt afgestemd op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Niettemin hebben zij enkele vragen bij de uitwerking en de samenhang met de wetsbehandeling van de wet Boeten en Maatregelen.

Kan de regering aangeven wanneer de vierde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht de Kamer zal bereiken? Immers, ook dit wetsvoorstel zal daarvan deel gaan uitmaken.

Deze leden vragen zich voorts af in welke mate de door de regering ontwikkelde plannen in het kader van de discussie over de «Structuur

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Harrewijn (GL), Balkenende (CDA), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Orgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD).
Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Hamer (PvdA), Van Gent (GL), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Van Middelkoop (GPV), Van Vliet (D66), Klein Molekamp (VVD), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Schoenmakers (PvdA), Eisses-Timmerman (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD).

uitvoering werk en inkomen» (SUWI) van invloed kunnen zijn op het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering voorts aan te geven in welke mate en voor welke bedragen er thans daadwerkelijk bestuurlijke boeten in het kader van handhaving worden opgelegd.

De leden van de VVD-fractie hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het instituut van de bestuurlijke boeten over het algemeen genomen positief. Immers: er kan snel gereageerd worden op vermeende overtredingen en de rechterlijke macht wordt ontlast. Dit past in het streven van deze leden om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Behalve naar effectiviteit zal echter kritisch gekeken moeten worden naar de rechtsbescherming van de burger. Ook het onderhavige wetsvoorstel beoogt het stelsel van bestuurlijke boeten met betrekking tot de premieheffing aan te passen aan de rechtswaarborgen die in internationale mensenrechtenverdragen worden voorgeschreven.

Ook de leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat betrekking heeft op de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten samenhangend met de administratieve verplichtingen van werkgevers ten behoeve van de heffing en inning van premies voor de werknemersverzekeringen. In verband met zich ontwikkelende (internationale) jurisprudentie over de afbakening tussen het strafrecht en het stelsel van bestuurlijke boeten moet het boetensysteem met betrekking tot de premieheffing aangepast worden aan de rechtswaarborgen die in internationale mensenrechtenverdragen worden voorgeschreven. Het opleggen van een verhoging of boete door een bestuursorgaan wordt op grond van deze verdragen beschouwd als een strafvervolgning (criminal charge) en dient om deze reden omgeven te zijn met een aantal rechtswaarborgen. Deze leden ondersteunen die gedachtegang van harte. Al bij de behandeling van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, waarbij aansluiting op het stelsel van bestuurlijke boeten is gezocht, hebben zij het belang van dergelijke rechtswaarborgen benadrukt. Zij vragen zich overigens af waarom pas vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet boeten en maatregelen het stelsel van bestuurlijke boeten voor werkgevers op dit punt wordt aangepast.

De leden van de D66-fractie merken op dat de mogelijkheid bestaat tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van een bestuurlijke boete. Bij de mate waarin de kwijtschelding van een verhoging (de boete) kan worden verleend spelen mee, de ernst en omvang van de fraude, eventuele aanwezigheid van opzet of grove schuld, recidivisme en bijzondere omstandigheden. In hoeverre zijn of worden deze zogenaamde kwijtscheldingsomstandigheden geformaliseerd? Zijn dit de kwijtscheldingsmogelijkheden uit de Wet boeten en maatregelen?

De afstemming van het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke traject met betrekking tot de boeteoplegging is geregeld in de door het Openbaar Ministerie opgestelde Richtlijn Premiefraude Werkgevers, die op 1 januari 1995 in werking is getreden. Als uitgangspunt voor deze richtlijn geldt dat een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking komt indien het premienadeel 25 000 gulden of meer bedraagt én de zaak op grond van een prioriteitenlijst tenminste een aantal punten krijgt. Waarom is voor dit bedrag gekozen? Waaruit bestaat de zogenoemde prioriteitenlijst concreet en hoe werkt de puntentelling op basis van deze lijst?

De leden van de fractie van GroenLinks stemmen in grote lijnen in met het wetsvoorstel, doch hebben enkele vragen over de boete-oplegging aan een natuurlijk persoon.

2. Onschuldpresumptie en bewijslast

In navolging van jurisprudentie en in overeenstemming met de huidige uitvoeringspraktijk is bij fiscale boeten afgestapt van het uitgangspunt dat de boete rechtstreeks uit de wet voortvloeit; de inspecteur legt de boete op. In aansluiting hierop stelt de regering voor om ook bij de boeteoplegging in het kader van de premieheffing niet langer uit te gaan van een systematiek waarbij de boete automatisch uit de wet voortvloeit, maar uit te gaan van een door het LISV op te leggen boete. In hoeverre komt dit tegemoet aan de in het tweede lid van artikel 6 EVRM geformuleerde onschuldpresumptie, zo vragen de leden van de fractie van D66. Uit het Salabiaku-arrest valt af te leiden dat het vermoeden van onschuld uit genoemd artikel er niet aan in de weg staat dat door het bestuursorgaan bij de vaststelling van een overtreding gebruik gemaakt wordt van feitelijke vermoedens en rechtsvermoedens. Hierbij moeten echter wel redelijke grenzen in acht worden genomen. Wat wordt in dit verband verstaan onder redelijke grenzen, zo vragen deze leden.

3. Onschuldpresumptie en invordering

Mede in het licht van hun eerdere opmerkingen over fraudebestrijding, stellen de leden van de VVD-fractie voorop dat zij in beginsel niet negatief staan tegenover de argumentatie van de regering (te weten het «lik op stuk»-beleid) om af te zien van schorsende werking van bezwaar en beroep. Zoals in de memorie van toelichting ook al wordt aangegeven, heeft betrokkene immers onder andere de mogelijkheid om bij de President van de Rechtbank een voorlopige voorziening te vragen. Wel vragen deze leden zich in dit kader af of een sterke toename van het aantal voorlopige voorzieningsaanvragen te verwachten is. Kan de regering in cijfers aangeven wat zij op dit punt verwacht en wat de ervaringen op dit punt zijn met de Wet boeten en maatregelen en, toegespitst op de werkgever, met de fiscale boeteregelingen?

De aan het woord zijnde leden hebben ook kennis genomen van de standpunten dienaangaande in de vakliteratuur en van het advies van de Raad van State. Zij willen graag een reactie van de regering op de stelling dat het ontbreken van schorsende werking op gespannen voet staat met de op artikel 6 EVRM gebaseerde onschuldpresumptie.

De regering stelt voor om, evenals bij de Wet boeten en maatregelen, af te zien van een recht op schorsende werking in de fase van bezwaar en beroep, zo concluderen ook de leden van de fractie van D66. Net als bij de behandeling van genoemde wet, betreuren zij deze keuze. Doorslaggevend voor deze keuze is de effectiviteit van de straf: het lik op-stuk beleid zou ernstig gefrustreerd worden als een opgelegde boete niet tenuitvoer gelegd zou kunnen worden. Toch heeft de Commissie voor Toetsing van Wetgevingsprojecten in een eerder stadium de schorsende werking als uitgangspunt genomen. Dat geldt vooral bij hoge boetes (in relatie tot de draagkracht van de overtreder). De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering daarom om, in navolging van het advies van de Raad van State, het voorstel alsnog in overeenstemming te brengen met de eisen die voortvloeien uit het EVRM.

4. Zwijgrecht en cautie

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere toelichting op de overweging dat onder bepaalde omstandigheden uitspraken, die een werkgever in een primaire fase heeft gedaan, niet mogen worden gebruikt als bewijsstuk bij het opleggen van een boete. Daarbij vragen zij ook om een nadere uitwerking van de definitie van de omstandigheden die leiden tot het niet kunnen gebruiken van deze bewijsstukken.

Hebben de bepalingen vanwege de toepassing van artikel 6 EVRVM en artikel 14 IVBPR ook betrekking op de wijze waarop een uitvoeringsinstelling informatie verstrekt en verwerkt over de werkgever en de administratieve verplichtingen die hij heeft? Zo ja, dient de relatie tussen LISV en de uitvoeringsinstelling dan ook niet gezien te worden in het kader van het stelsel van bestuurlijke boeten?

Het zwijgrecht kan in voorkomende gevallen met zich brengen dat de informatievoorziening ten behoeve van de uitvoerende instantie tijdens de reguliere controles wordt gefrustreerd. Dit zou het ongewenste bijeffect hebben dat de frauderende werkgever ten onrechte in een bevoorrechte positie wordt gebracht. Derhalve hebben de leden van de VVD er begrip voor dat in het spanningsveld tussen informatieverplichting (met name gedurende de primaire administratieve processen) en het zwijgrecht de balans in enigermate doorslaat naar de kant van de informatieverplichting, mits aan bepaalde waarborgen is voldaan. Belangrijk is hierbij dat het moment waarop het zwijgrecht ingaat duidelijk herkenbaar is voor betrokkene.

Uit het onderhavige wetsvoorstel is volgens deze leden niet duidelijk op te maken wat precies het moment markeert waarop de uitvoeringsinstelling een handeling verricht waaraan de werkgever in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd en dat voor hem dus het zwijgrecht ingaat. Is dit de kennisgeving/beschikking tot het opleggen van de boete, een aparte schriftelijke kennisgeving aan de werkgever of kan dit moment ook al eerder ingaan? Indien dit inderdaad afhankelijk is van een schriftelijke kennisgeving c.q. beschikking, vanaf welk moment kan de werkgever in de optiek van de regering dan kennis hebben genomen van de inhoud van die kennisgeving c.q. beschikking en begint dan het zwijgrecht van de werkgever? Is dat het moment van ontvangst door de werkgever of het moment van verzending van die kennisgeving door de uitvoeringsinstantie? Hoe wordt voorkomen dat het moment van die schriftelijke kennisgeving zolang mogelijk wordt uitgesteld om op die manier aan het zwijgrecht van de werkgever te ontkomen?

In het verlengde hiervan vragen de leden van de VVD-fractie zich af of het wenselijk zou zijn de uitvoering van beleid, controle, opsporing en sanctionering niet in één hand te houden, maar tot een organisatorische of functiescheiding te komen. De nakoming van de inlichtingenverplichting door de werkgever kan er immers toe leiden dat hij indirect meewerkt aan zijn eigen beschuldiging. Voor de werkgever is het niet aanstonds duidelijk wanneer de normale uitvoerende activiteiten overgaan in opsporende bevoegdheden. De overgang van bevoegdheden op een andere instantie zou in de visie van deze leden ook een punt kunnen markeren waarop het voor betrokken duidelijk wordt dat zijn zwijgrecht ingaat. Zou de regering haar oordeel willen geven over de organisatorische- of functiescheiding en het nut daarvan met het oog op een markeringspunt voor de werkgever?

Volgens de memorie van toelichting is de regering de mening toegedaan dat de cautie een nuttig hulpmiddel kan zijn voor betrokkene om het moment te markeren waarop het zwijgrecht ingaat. Is de regering met de leden van de VVD-fractie van mening dat het zwijgrecht op een veel eerder tijdstip in kan gaan? De cautie heeft volgens diezelfde memorie van toelichting immers tot doel te voorkomen dat betrokkene zich bij een mondeling verhoor door de directe confrontatie ten onrechte verplicht voelt om de hem gestelde vragen te beantwoorden. Deze leden zouden ook graag vernemen of het, mede gezien het vaak schriftelijke karakter van de relatie tussen de werkgever en de uitvoerings-

instantie, verdragsrechtelijk of uit ander rechtsbeschermingsoogpunt wenselijk is ook bij schriftelijke vragen een cautie te geven.

Ook de leden van de fractie van D66 merken op dat uit het voorstel niet blijkt dat er een duidelijke scheiding is tussen uitvoering van de wet en sanctieoplegging. De inlichtingenverplichtingen horen thuis in de louter administratieve sfeer, het zwijgrecht in de sanctiesfeer. In het fiscale strafrecht is een afzonderlijke functionaris met de boete-oplegging belast, om de waarborgen waarmee dit proces omkleed is beter gestalte te kunnen geven. Naar de mening van deze leden dienen er ook aparte sanctieopleggers in de sociale zekerheid te komen. De argumenten die bij de belastingboete-inspecteur gelden, gaan ook hier op: betere waarborging van de onpartijdigheid, vergroting rechtsbescherming, duidelijker afbakening moment waarop zwijgrecht gaat gelden, verbetering van de kwaliteit en de efficiency van het werk, uniformering van het sanctiebeleid.

Het zwijgrecht blijft beperkt tot het afleggen van verklaringen die betrekking hebben op gedragingen voor zover het de verhoging, de boete, betreft. Gezien het feit dat het zwijgrecht uitdrukkelijk niet aan de orde is gedurende de primaire administratieve processen, die gericht zijn op vaststelling van de premie, achten deze leden het wenselijk dat de regering een duidelijk standpunt inneemt met betrekking tot het gebruik van informatie voor boeteoplegging die is verkregen tijdens de normale uitvoering van de wet. Alleen vragen die uitsluitend met het oog op de oplegging van een sanctie worden gesteld en op geen enkele wijze dienen voor het vaststellen van het recht op uitkering en dergelijke, behoeven niet te worden beantwoord. Dat zullen er naar de mening van de aan het woord zijnde leden niet veel zijn. Daarom vragen zij de regering om, net als met betrekking tot de schorsende werking, het advies van de Raad van State te volgen en het wetsvoorstel alsnog in overeenstemming te brengen met de eisen ten aanzien van het zwijgrecht, voortvloeiend uit het EVRM.

5. Hoorplicht

Het horen op verzoek wordt in het wetsvoorstel achterwege gelaten voorzover het niet voldoen aan de gestelde verplichtingen niet aan opzet of grove schuld van de werkgever is te wijten, zo concluderen de leden van de VVD-fractie. Tegen de achtergrond van het feit dat de beoordeling van het al dan niet aanwezig zijn van van opzet of grove schuld in handen ligt van dezelfde instantie als degene die bepaalt dat er een boete opgelegd moet worden en de hoogte van de op te leggen boete afhankelijk is van de ernst van de gedraging, de mate waarin de werkgever de fouten verweten kunnen worden en de omstandigheden waarin de werkgever verkeert, is discussie mogelijk over de wenselijkheid van het afzien van het horen op verzoek. Zou het voor een in financiële moeilijkheden verkerende werkgever, juist vanwege het feit dat is afgezien van schorsende werking, niet van belang kunnen zijn dat hij op verzoek gehoord wordt en dat dientengevolge wellicht de hoogte van de boete wordt aangepast?

6. Una via

Ook voor de vormgeving van de anti-cumulatieregeling is aansluiting gezocht bij de Wet boeten en maatregelen en het fiscale stelsel van bestuurlijke boeten. Daar is het una-via beginsel zodanig uitgewerkt dat, wanneer ter zake van gedragingen die zowel strafrechtelijk als bestuurlijk kunnen worden afgedaan, op enig moment een keuze is gemaakt voor de ene of de andere weg en de daarbij behorende handelingen verricht zijn, deze keuze als definitief wordt aangemerkt. De leden van de fractie van

D66 ondersteunen dit principe, maar vragen zich af wat er gebeurt bij de cumulatie van twee typen bestuurlijke sancties. Een ander probleem kan zijn dat het beginsel geen boete bij strafvervolgning betekent dat er in het geheel geen sanctie volgt. Ook vragen deze leden zich af wat er gebeurt als in een bepaald geval een boete van bijvoorbeeld 5000 gulden is opgelegd en de zaak kort daarop veel grotere dimensies blijkt te hebben.

7. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen voor het totaal van de voorstellen zullen, naar de regering verwacht, gering zijn. Hoe luiden de schattingen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

8. Overige opmerkingen

Een stelsel van bestuurlijke boeten dient onder meer ter ondersteuning van de handhaving van administratieve verplichtingen. De leden van de PvdA-fractie menen dat er ook sprake kan zijn van nalatigheid aan de kant van het orgaan waaraan premie moet worden afgedragen. Deze leden herinneren eraan dat er bij de behandeling van de Wet boeten en maatregelen gesproken is over boeten en sancties voor uitkeringsorganen bij het in gebreke blijven bij het verstrekken van tijdige informatie, van het hanteren van behoorlijke termijnen bij beantwoording van vragen, het verstrekken van beschikkingen omtrent aanvragen en bezwaren en termijnen van uit betaling waarbij de verzekerde benadeeld wordt. De regering heeft toen toegezegd met een nadere uitwerking te komen. Tot nu toe hebben de Kamer nimmer voorstellen bereikt. Wanneer kunnen die tegemoet gezien worden?

Op welke wijze wordt een vergoeding of sanctie voorzien indien het premie-inningsorgaan nalatig is ten opzichte van de werkgever? Net zoals de belastingdienst rente toekent bij te hoge belastinginning, zou het orgaan dat tekort schiet ten opzichte van de premieplichtige een boete/vergoeding moeten betalen bij het niet nakomen van administratieve verplichtingen, het niet tijdig verstrekken van informatie, het niet hanteren van behoorlijke termijnen en te hoge premie-inning.

De verhouding tussen LISV en werkgevers kan, in het kader van handhaving en boeten en maatregelen, vergeleken worden met de verhouding rijksoverheid en gemeenten bij de toepassing van de Algemene bijstandswet. De leden van de fractie van de PvdA stellen derhalve de vraag of de toepassing van artikel 6 EVRVM en artikel 14 IVBPR niet moet leiden tot aanvullende regelgeving voor het sanctiesysteem dat het Rijk hanteert tegenover gemeenten bij een onvoldoende uitvoering van de bijstandswet. Immers, het opleggen van een boete of sanctie (staken van bevoorschotting) bij het niet nakomen van administratieve bepalingen is te zien als een straf en de werkingsfeer van artikel 6 EVRVM strekt zich ook uit tot rechtspersonen. Daarnaast doet de vraag zich voor of de inrichting van het boetesysteem dat het Rijk hanteert en de hoogte van de boeten, gezien het aspect van opzet en grove schuld, ook niet nader bezien zou moeten worden.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 1, A

Heeft de regering overwogen om over te gaan tot het instellen van een maximum boete en zo neen, waarom niet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel I, B

Mag aangenomen worden dat, indien de werkgever een rechtspersoon is, deze bepaling niet van toepassing is? Zou dit niet in de tekst tot uitdrukking moeten komen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Welke bepalingen omtrent inning dan wel kwijtschelding van boeten zijn van toepassing indien er sprake is van faillissement van de werkgever, zo vragen deze leden in dit verband.

Indien een werkgever in persoon is beboet, wordt een betaling van de boete door het bedrijf dan beschouwd als extra belastbaar inkomen van de werkgever, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Als een werkgever overlijdt doch zijn bedrijf blijft voortbestaan, kan de boete dan niet overgaan op de eventuele erfgenamen van het bedrijf ?

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Van Dijk