

Vergaderjaar 1999–2000

26 411

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

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 februari 2000

Op 28 september 1999 heeft uw Kamer, in het kader van de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekeringen ter zake van administratieve boeten, een motie van de leden Noorman-Den Uyl (PvdA) en Schimmel(D66)¹ van 15 september 1999 aanvaard. In deze motie werd de regering verzocht met ingang van 1 januari 2000 de aangiftegrens voor strafvervolgning van sociale zekerheidsfraude te verhogen tot f 12 000,-.

De afgelopen periode heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met alle betrokkenen over de vraag hoe het best uitvoering gegeven zou kunnen worden aan deze motie. Thans informeren wij u over de uitkomsten hiervan.

1. aangiftegrens sociale zekerheidsfraude

In de tekst van motie van 15 september 1999 wordt benadrukt dat een verder uitstel van de gelijkshakeling van de aangiftegrenzen uitkeringsfraude en fiscale fraude door een verhoging van de aangiftegrens strafvervolgning sociale zekerheidsfraude tot f 12 000,-, uit een oogpunt van rechtsgelijkheid onverantwoord wordt geacht.

Ook tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie van SZW op 25 oktober 1999, alsmede bij de behandeling van het eerder genoemde wetsvoorstel op 7 december door de Eerste Kamer, is aangedrongen op verhoging van de aangiftegrens uitkeringsfraude.

In de huidige situatie komen uitkeringsfraudezaken in de categorie tot f 6 000,- niet in aanmerking voor strafrechtelijke vervolging, maar voor een administratieve sanctie (boete). Bij de afdoening van de categorie zaken tussen f 6 000 en f 12 000,- geldt dat daarover afspraken kunnen worden gemaakt tussen het lokale openbaar ministerie en de uitvoeringsorganen. Deze categorie zaken wordt in beginsel strafrechtelijk afgedaan, tenzij de wet administratieve boeten kan worden toegepast, en conform de richtlijn van het Openbaar Ministerie een sanctie kan worden opgelegd².

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 411, nr. 6

² «Richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen», in werking getreden voor de sociale verzekeringen op 1 februari 1997 en voor de bijstand op 1 juli 1997.

Verhoging van de aangiftegrens uitkeringsfraude als bedoeld in de motie Noorman-Den Uyl en Schimmel betekent dat uitkeringsfraudezaken tot een bedrag van f 12 000,- niet meer in aanmerking komen voor een strafrechtelijke sanctie, maar voor een administratieve boete. Naast deze sanctie blijft ook het normale terugvorderingsbeleid van toepassing. Het uitgangspunt blijft dus dat in alle gevallen van uitkeringsfraude een adequate sanctie volgt, waarbij het strafrecht wordt gereserveerd voor zaken boven de f 12 000,-. Een zelfde systematiek geldt bij de afdoening van fiscale fraudezaken, gepleegd door particulieren.

2. uitvoeringsconsequenties

In de motie van de leden Noorman-Den Uyl en Schimmel wordt de regering verzocht de verhoging van de aangiftegrens per 1 januari 2000 te doen ingaan. Gelet op de uitkomsten van overleg dat heeft plaatsgevonden met de uitvoeringsinstellingen, de SVB, de VNG, DIVOSA en het Openbaar Ministerie, hebben wij het evenwel niet verantwoord geacht de verhoging van de aangiftegrens reeds op die datum te laten ingaan. Wij achten het van groot belang dat ook na de verhoging van de aangiftegrens naar f 12 000,- een adequaat handhavingsniveau gewaarborgd blijft. Juist omdat daarin bij bepaalde vormen van sociale zekerheidsfraude nog onvoldoende zicht bestond, hebben wij tot nu toe de beslissing over de verhoging van de aangiftegrens gekoppeld aan de uitkomsten van de evaluatie van de wet Boeten, Maatregelen, Terug- en Invordering Sociale Zekerheid (wet BMTI).

Dit standpunt is onder andere uitgedragen in de brieven die de toenmalige minister van Justitie, mede namens de toenmalige staatssecretaris van SZW op 30 januari 1998 («aanbieding richtlijn sociale zekerheidsfraude») en op 13 mei 1998 («richtlijnen uitkeringsfraude») aan de Kamer zond. Met name in de laatstgenoemde brief is aangegeven dat op dat moment zowel de vervolgingsrichtlijnen voor uitkeringsfraude van het Openbaar Ministerie, als de wet BMTI nog maar recent van kracht waren en dat het wenselijk was eerst te bezien hoe deze in de praktijk zouden functioneren. Een vergelijkbaar standpunt is nadien uitgedragen door de staatssecretaris van SZW in zijn brief aan de Kamer van 2 september 1999: daarin is gepleit voor uitstel van de verhoging van de aangiftegrens sociale zekerheidsfraude tot na het bekend worden van de uitkomsten van de evaluatie van de wet BMTI.

De achterliggende gedachte daarbij is steeds geweest dat bij een verschuiving van strafrechtelijke naar administratiefrechtelijke handhaving, zoals hier aan de orde is, een adequaat handhavingsniveau gewaarborgd moet blijven. En daarvoor is van belang dat de uitvoering voldoende is toegerust voor deze extra taak: daarbij gaat het om kennis, kwaliteit en capaciteit. Verhoging van de aangiftegrens noopt voorts tot aanpassing van de werkprocessen bij alle betrokken organisaties en diensten. Daarbij gaat het niet alleen om aanpassing van de administratieve bedrijfsprocessen, maar ook om een aanpassing van het systeem van selectie van onderzoekswaardige fraudegevallen en de toewijzing daarvan aan de bevoegde opsporingsfunctionarissen. De uitvoeringsinstellingen hebben reeds eind 1999 aangegeven voor deze aanpassingen ongeveer vier maanden nodig te zullen hebben.

Verder zal het Openbaar Ministerie een overgangsregeling moeten opstellen voor de afdoening van «oude zaken» (feiten die zich vóór de wijziging van de richtlijn hebben voorgedaan) en «doorlopende zaken» (feiten die zich deels vóór en deels na de wijziging van de richtlijn hebben voorgedaan).

3. huidige stand van zaken in de uitvoering

Het uitvoeringspanel is geïnformeerd over de voorgenomen verhoging van de aangiftegrens. Het uitvoeringspanel heeft in zijn advies aangegeven dat «aan de verhoging van de aangiftegrens geen onacceptabele uitvoerings-consequenties (zijn) verbonden¹». Wel wordt daarbij aangetekend dat de verschuiving van strafrechtelijke naar bestuurlijke afdoening van de categorie zaken tussen de f 6 000,- en f 12 000,- de werkbelasting van de gemeenten zal verzwaren: er moeten immers extra werkzaamheden worden verricht, verbonden aan het opleggen en incasseren van boetes. Ook is de VNG van de voorgenomen wijziging op de hoogte gesteld.

Bij de uitvoering van de Wet BMTI door de gemeenten kan momenteel worden geconstateerd dat het aantal boeten stelselmatig oploopt. Dit gegeven rechtvaardigt de stelling dat de uitvoering van de Wet BMTI in vergelijking met de startsituatie beter lijkt te verlopen. Ondanks deze vooruitgang is de zorg over een goede uitvoering van de Wet BMTI door gemeenten voor de gevallen tussen de f 6000, en f 12 000 niet geheel weggenomen: het extra zaaksaanbod voor gemeenten zal de druk op de uitvoering van de wet BMTI als geheel nog eens extra vergroten.

Wat de uitvoeringsorganen SV (uvi's en SVB) betreft worden geen bijzondere problemen ten aanzien van de werkbelasting verwacht. Aan de ene kant zal er een toename zijn wegens het grotere aantal op te leggen boetes. Deze toename zal gecompenseerd worden door een even grote vermindering in het aantal op te stellen processen verbaal.

tabel: aantal fraudegevallen en opgemaakte processen-verbaal bij de uitvoeringsinstellingen (uvi's) in 1997 en 1998

	< 6 000,- aantal	pv's	6 000 tot 12 000 aantal	pv's	> 12 000,- aantal	pv's
1997	12 892	278	1 002	758	1 383	1 192
1998	13 723	75	948	553	1 067	864

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de zaken zich bevindt in de categorie onder de fl 6 000. Deze worden nu reeds administratief afgedaan. Dat toch nog in 278 (in 1997) respectievelijk 75 gevallen (in 1998) een proces-verbaal is opgemaakt, valt te verklaren doordat het hier «oude» zaken betreft (van voor de inwerkingtreding van de huidige richtlijn). De tabel laat zien dat het aantal zaken in de categorie tussen de f 6 000,- en f 12 000,- rond de 1000 ligt, en dat in 758 (in 1997) respectievelijk 553 (in 1998) gevallen een proces-verbaal is opgemaakt. De resterende gevallen zijn administratief afgedaan. Gelet op deze cijfers is de extra werklast voor de uvi's overzienbaar. Uit de hoek van de uvi's zijn ook geen signalen vernomen dat men op dit punt problemen verwacht.

In algemene zin is nog van belang dat het Ctsv heeft geconstateerd dat bij de toepassing van de uitkeringsrichtlijn door de uvi's op dit moment sprake is van «meer administratieve afdoening, minder strafrechtelijke afdoening en een lager aandeel fraudegevallen waarin geen sanctie wordt opgelegd»². Dit is een indicatie dat de uitvoering van de wet BMTI in de sociale verzekeringssector op dit moment redelijk lijkt te lopen.

4. conclusie en voorgenomen maatregelen

Gelet op de thans beschikbare informatie verwachten wij dat de extra handavingsinspanningen in de uitvoering (uvi's, SVB en gemeenten) kunnen worden opgevangen. Gelet hierop zal de aangiftegrens voor uitkeringsfraude met ingang van 1 april 2000 worden verhoogd tot f 12 000,- De vervolgingsrichtlijn uitkeringsfraude van het Openbaar Ministerie zal in die zin worden aangepast.

¹ Advies van het Uitvoeringspanel, 4 november 1999

² Ctsv-rapport «Augustusrapportage handhaving 1999», pag. 15

Zowel vanuit de uvi's, SVB en de gemeenten als vanuit het Openbaar Ministerie is gepleit voor een overgangsregeling voor oude gevallen (van vóór 1 april 2000) en voor «doorlopende gevallen» (één feitencomplex, dat zich gedeeltelijk vóór en gedeeltelijk na 1 april 2000 heeft afgespeeld). Een dergelijke overgangsregeling zal tegelijk met de gewijzigde richtlijn van kracht worden.

Om de uitvoering van de wet BMTI te optimaliseren worden voorts de vigerende boetebesluiten (SVB en Lisv) en de boete AmvB (Bijstandssector) gewijzigd. Doel daarvan is meer uniformiteit te bewerkstelligen tussen de gemeenten en de uvi's bij de uitvoering van de wet BMTI, en meer proportionaliteit te bewerkstelligen tussen de ernst van de gedraging en de daarop volgende sanctie. Een gewijzigde boete AMvB (dat de huidige boetebesluiten en de boete AmvB vervangt) is in concept gereed; dit concept zal op zeer korte termijn voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Zoals toegezegd zal het concept in het kader van een voorhangprocedure eveneens aan de Kamer worden voorgelegd. Naar verwachting zal de gewijzigde boete AMvB per 1 juli 2000 in werking kunnen treden. Tot slot merken wij nog het volgende op. Het is van groot belang dat effectief wordt opgetreden tegen de diverse vormen van fraude binnen de sociale zekerheid. Dat betekent dat de inspanningen er nadrukkelijk op zijn gericht een adequaat handhavingsniveau te waarborgen. Daarom zullen wij, mede gelet op de taakverzwaring die de verhoging van de aangiftengrens met zich meebrengt, de ontwikkelingen op dit punt nadrukkelijk volgen.

De mate van uitvoering van de wet BMTI zal in de bijstandssector langs meerdere lijnen worden gemeten. Door invoering van de verplichte aanlevering van gegevens voor de in 2001 in te voeren debiteurenstatistiek kan worden gevolgd in hoeverre het opleggen van een boete heeft geleid tot het daadwerkelijk incasseren van deze boete. Voorts is er een nieuwe fraudestatistiek in ontwikkeling. Aan de hand van deze statistiek zal, in relatie met de debiteurenstatistiek, beter kunnen worden beoordeeld in welke mate de wet BMTI adequaat wordt uitgevoerd. Verder worden ontvangsten op de boeten, via de financiële verantwoording door gemeenten, in de vorm van kwartaaldeclaraties bezien. Tot slot zal het ministerie van SZW het Openbaar Ministerie op regelmatige basis informatie verstrekken over de afdoening van zaken in de categorie tussen de fl 6 000,- en f 12 000,-. Op deze wijze is gewaarborgd dat alle betrokkenen goed zicht houden op ontwikkelingen in het handhavingsniveau met betrekking tot de sociale zekerheidsfraude.

Mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de wet BMTI, die in oktober 2000 worden verwacht, zal de Kamer te zijner tijd nader worden geïnformeerd over de stand van zaken.

De Minister van Justitie,
A.H. Korthals

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst