

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2001

Nr. 10

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 oktober 2000

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 14 september 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het **conceptboetebesluit sociale zekerheidswetten** (SOZA-00-535, 28 800-XV, nr. 85 en SOZA-00-724).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Smits** (PvdA) erkende dat met het onderhavige besluit de boetes in de sociale zekerheidsfeer meer in overeenstemming zijn gebracht met die in het strafrecht en dat het foutje in art. 2, lid 3 van het concept er inmiddels uit is gehaald. Toch hadden haar fractie en die van D66 nog wel enkele bedenkingen tegen het minimum van f 100. Bij de werknemersverzekeringen was sprake van een minimum van f 50, in de kinderbijslag van f 25. Waarom dan nu ineens een zo hoog minimum, vooral ook omdat het gaat om bijvoorbeeld het niet op tijd geven van nieuwe informatie? Als men voor de kinderbijslag een dag te laat is met het verstrekken van informatie over wijziging van de gezinssamenstelling, dan kost dat nu f 100. Het was haar overigens bekend dat de uitvoeringsinstellingen (UVI's) bevoegd zijn om die boete in zulke gevallen niet op te leggen, maar zal dat ook altijd gebeuren? Is het niet juist dat er in individuele gevallen geen afweging plaatsvindt? Kan de Kamer inzicht krijgen in de instructie van het LISV voor de UVI's of daarover een toezicht-rapportage krijgen?

Als UVI's in gebreke blijven, kunnen benadeelde uitkeringsontvangers daar niets tegen doen. Verdient het geen overweging om ook een UVI bij benadeling van cliënten een boete op te kunnen leggen?

De heer **Kamp** (VVD) vond het terecht dat het kabinet de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid als een van de hoofdpijlers van beleid aanmerkt en dat ook als kerntaak ziet voor de uitvoeringsorganen en de gemeentes bij de uitvoering van de ABW, maar betreunde het dat de resultaten tot nu toe nogal tegenvallen. Uit een rapportage van verleden jaar bleek dat de fraudealertheid van de medewerkers van de UVI's zelfs nog verder is afgenomen en dat de al zeer lage pakkans bij zwarte fraude nog

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Kalsbeek (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Harrewijn (GroenLinks), Balkenende (CDA), Van Gent (GroenLinks), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD), Snijder-Hazelhoff (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Hamer (PvdA), Dankers (CDA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (RPF/GPV), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Eisses-Timmerman (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD), Klein Molekamp (VVD), Van der Hoek (PvdA).

verder en nog sneller was gedaald. Bovendien is de aangiftegrens voor fraude verhoogd van f 6000 tot f 12 000 en blijkt het OM als er bij onderzoek in het buitenland sprake is van fraude, zoals in de sfeer van de kinderbijslag, helemaal geen heil te zien in vervolging.

Zijns inziens zal het nieuwe boetebesluit potentiële fraudeurs niet afschrikken, temeer niet omdat de boetes nog eens aanzienlijk worden verlaagd. Wie thans fraudeert voor een bedrag van f 5000 krijgt een boete tussen de f 750 en f 900. Volgens het nieuwe besluit is dat f 500. Bij herhaling volgt opnieuw een boete van f 500. Bovendien komt van terugbetaling van ten onrechte genoten uitkeringen in de praktijk vrijwel niets terecht: van de fraudeschulden wordt 46% niet afgelost! Overigens hechtte hij eraan op te merken dat hij het voorbeeld van mevrouw Smits over het een dag te laat verstrekken van informatie niet naar voren heeft willen brengen, omdat hij het zo logisch vindt dat als er geen sprake is van opzet en er geen benadeling plaatsvindt een boete niet op zijn plaats is. Daar hoeven zijns inziens niet veel woorden aan te worden gewijd. Het gaat hem om uitkeringen die ten onrechte zijn genoten.

Het feit dat in de strafrechtelijke sfeer lagere boetes worden gehanteerd had naar de mening van de heer Kamp ook tot een voorstel kunnen leiden om daar de minimumboetes te verhogen. Bovendien is een strafrechtelijke aanpak zijns inziens toch iets afschrikwekkender. Anders dan de staatssecretaris dacht hij niet dat de Wet boeten door de UVI's en gemeentes beter zal worden uitgevoerd, want wie niet bereid is om een boete van f 900 uit te delen bij een fraude van f 5000 zal ook niet bereid zijn een boete van f 500 uit te delen. In dat licht leek hem het tot de orde roepen van de instanties die de Wet boeten niet naar behoren uitvoeren een betere reactie te zijn.

Al met al kon de VVD-fractie het nieuwe boetebesluit geen verbetering vinden. Met de vereenvoudiging van de huidige systematiek zou zij wel kunnen instemmen als het percentage op 20 wordt gezet en als het bij herhaalde fraude verdubbeld zou worden tot 40. Bovendien zou dan de uitkering beëindigd kunnen worden omdat dan gebleken is dat betrokkene op een andere wijze in zijn inkomen kan voorzien.

Mevrouw **Bijleveld-Schouten** (CDA) vond draagvlak voor fraudebestrijding essentieel. Het was haar opgevallen dat met dit nieuwe besluit vooruit wordt gelopen op de evaluatie van de Wet boeten. Bovendien vond zij de argumentatie om het maximum van de boeten te verlagen tot 10% niet echt overtuigend. In het strafrecht wordt bij recidive vaak ook hoger gestraft en dat miste zij bij fraude in de sfeer van de sociale zekerheid.

Ook zij plaatste de nodige vraagtekens bij het minimum van f 100 maar zij had begrepen dat daarvan ook kon worden afgeweken.

Ook de heer **Harrewijn** (GroenLinks) ondersteunde dit nieuwe besluit waarmee met name administratief «onhandige» mensen worden ontzien. In het verleden werden die als het ware vrijwel automatisch gestraft terwijl er helemaal geen sprake was van opzet en het in de praktijk dus ook niet werd uitgevoerd. Fraudebestrijding en dus ook boetes zijn wel degelijk nodig in geval van bewuste fraude. Dat nu wordt voorgesteld dat bij onbewuste fraude waardoor ook geen daadwerkelijk nadeel is opgetreden kan worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing, vond hij dan ook wel terecht. Overigens kan er ook wel eens sprake zijn van benadeling zonder dat er sprake is van bewuste fraude.

Dat schulden niet worden terugbetaald heeft er vaak mee te maken dat mensen van een minimum moeten rond komen en de uitkering die dan eigenlijk ten onrechte is verkregen al is besteed. Het terugvorderen daarvan en daar bovenop nog een boete is voor die mensen in feite al een onmogelijke opgave. De heer Harrewijn had dan ook geen enkele behoefte aan verhoging van de boeten – het terugbetalen is in veel

gevallen al moeilijk genoeg – ook al omdat hij ervan overtuigd is dat de gewijzigde wet veel uitvoerbaarder is geworden en dus ook veel effectiever.

Uit het schriftelijke antwoord van de staatssecretaris blijkt dat het de UVI's mogelijk is om af te wijken van die minimumboete van f 100, afhankelijk van de verwijtbaarheid, maar hoe dat in de praktijk zal uitwerken is lang niet duidelijk.

Antwoord van de regering

Volgens de **staatssecretaris** bleken uit deelevaluaties van de Wet boeten drie knelpunten. In de eerste plaats dat de verschillen in boeten leiden tot niet te rechtvaardigen verschillen in de uitvoering. In de tweede plaats dat de hoogte van de sanctie in sommige gevallen niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, meer administratieve vergissingen en nalatigheden dan echte fraude. In de derde plaats dat het administratief-rechtelijke boetebeleid vaak strenger is dan dat in de strafrechtelijke sfeer. Het ging dus om uniformiteit, proportionaliteit en afstemming op het strafrechtelijke boetebeleid. De huidige vijf boetebesluiten, een van het LISV, drie van de SVB en een van de ABW, zijn met dit nieuwe besluit tot één besluit omgevormd, hetgeen uiteindelijk een betere basis zal bieden voor uniformiteit in de uitvoering.

Een benadelingsbedrag van bijvoorbeeld f 19 leidde bij de werknemersverzekeringen tot eenzelfde boete van f 300 als een benadelingsbedrag van f 1900. Vandaar dat in principe is gekozen voor een uniforme boete van 10%, met een minimum van f 100. Met die 10% is aansluiting gezocht bij het strafrechtelijke boetebeleid. Toen de boete op zwartrijden administratiefrechtelijk was gesteld op f 100 werd daar door de kantonrechter over het algemeen f 60 van gemaakt. In dit geval zocht de rechterlijke macht de uniformiteit en proportionaliteit waarvoor de wet- en regelgever zelf niet had gezorgd. Omdat de invloed van de bewindsman zich niet uitstrekte tot het strafrecht en hij het belangrijk vond om enige uniformiteit te verkrijgen, is hij gekomen tot het huidige voorstel.

Bij het optreden van fraude kan niet met recht worden gezegd dat een boete van 10% rechtvaardiger is dan een boete van 15%. Die 10% is met name gekozen vanuit een oogpunt van harmonisatie met het strafrecht. Als je kijkt naar de hoogte van de boetes en van de ten onrechte verkregen bedragen die uiteindelijk worden teruggevorderd, deed het er volgens de bewindsman niet zoveel toe of de boete nu 10% of 15% is, maar wel of de pakkans groter is. Als een maatregel wordt genomen, moet die ook worden uitgevoerd. Als het nieuwe besluit ertoe leidt dat veel van de onbillijkheden die in de uitvoering werden gevoeld worden weggenomen, dan zal de uitvoerbaarheid ook aanzienlijk worden verbeterd. Er is dan ook geen excuus meer voor gemeentes, SVB of UVI's om de nieuwe regeling niet goed uit te voeren en dat zal dan ook zeker heel goed worden gevolgd.

Een verhoging van de boete bij recidive is ook in het strafrecht geen automatisme, maar een mogelijkheid en ook op dit punt is gekozen voor harmonisatie. Een dergelijke automatische verhoging is ook niet zo zinvol als het eerste ten onrechte verkregen bedrag plus de boete nog niet eens terug is ontvangen. De uitvoering zal in ieder geval beleidsregels gaan opstellen voor gevallen waarin de boete wel of niet zal worden verhoogd. Wellicht staat dat nu wat onduidelijk in het nieuwe besluit geformuleerd en de bewindsman zegde daarom toe dat nader te zullen bezien.

Hij had overigens niet de indruk dat er sprake is van een verhoging van het minimumbedrag. Het gaat om een boete van 10% met een minimum van f 100, maar daarvan kan zowel naar boven als naar beneden worden afgeweken. Overigens wilde hij niet zover gaan om te stellen dat bij een benadeeld bedrag van f 19 geen boete van f 100 mag worden opgelegd, want het gaat toch uiteindelijk om de vraag of men al dan niet bewust

voor fraude heeft gekozen en men misschien zo dom is geweest om dat risico ook voor f 19 te lopen. Ook op dit punt zal de uitvoering beleidsregels opstellen, maar er is in ieder geval sprake van enige beleidsvrijheid. Als het om onbenullige administratieve nalatigheden gaat, was hij ervan overtuigd dat er geen boete van f 100 zal worden opgelegd en volstaan zal worden met een schriftelijke waarschuwing. Men kan er toch geen bezwaar tegen hebben dat dit alleen maar kan als betrokkene in een periode van twee jaar daarvoor niet eenzelfde administratieve fout heeft gemaakt.

Als een cliënt wordt benadeeld door een gemeente of een UVI zal hij de privaatrechtelijke weg moeten volgen, maar wellicht is dit ook een punt dat nog meegenomen kan worden in het kader van de SUWI-operatie waar het gaat om de rechten en plichten van cliënten.

Ten slotte zegde de bewindsman toe de beleidsregels die de gemeentes, de SVB en het LISV terzake zullen opstellen ter informatie aan de Kamer te zullen doen toekomen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Smits** (PvdA) vond het betoog van de staatssecretaris overtuigend waar het gaat om het gelijkrekken met de boetes in het strafrecht, maar bleef problemen houden met het minimum van f 100, ondanks de mogelijkheid om daarvan af te wijken, maar wellicht verdient het aanbeveling om ook dat explicieter in het besluit op te nemen.

De heer **Kamp** (VVD) was het ermee eens dat met dit nieuwe besluit evidente onrechtvaardigheden van het vorige besluit worden weggenomen, maar bleef erbij dat een boete van 20% heel redelijk zou zijn.

Mevrouw **Bijleveld-Schouten** (CDA) was het ermee eens dat met dit nieuwe besluit een aantal onrechtvaardigheden uit het vorige worden weggenomen en stelde het op prijs dat de staatssecretaris zich bereid heeft verklaard nog eens te kijken naar het gestelde over de boete ingeval van recidive.

Zij was het er op zich wel mee eens dat de regeling toestaat dat van de minimumboete kan worden afgeweken, maar het leek ook haar net als in het geval van recidive wenselijk om ook dat explicieter in het nieuwe besluit tot uitdrukking te brengen.

De heer **Harrewijn** (GroenLinks) was het ermee eens dat bij niet verwijtbaar gedrag moet worden afgezien van een boete. Dat staat heel duidelijk in de schriftelijke antwoorden van de staatssecretaris maar niet in het besluit zelf. In dat geval zal dan eventueel wel het benadelingsbedrag moeten worden terugbetaald, maar kan er geen sprake zijn van een extra boete.

Gehoord de nadere discussie wees de **staatssecretaris** erop dat in art. 45a, lid 2 van de Ziektewet staat dat de boete wordt afgestemd op de aard van de gedraging, de aard waarin de verzekerde de gedraging verweten kan worden en de omstandigheid waarin hij verkeert en dat van het opleggen van een boete in elk geval wordt afgezien als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Bovendien is nog bepaald dat bij een lichte benadeling, zelfbenadeling e.d. kan worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing. Al met al leek het hem goed geregeld. Het staat ook goed in de toelichting op het besluit, maar hij kon zich alles afwegende wel voorstellen dat dit dan ook goed in het onderhavige besluit moet worden vastgelegd. Hij zegde dan ook toe nader te zullen bezien op welke manier dat kan. In ieder geval was hij ervan overtuigd dat met dit nieuwe besluit niet meer kan worden geaccepteerd dat de ene gemeente of instantie

minder boetes oplegt dan de andere en dat de regeling al met al veel beter uitvoerbaar wordt.

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Nava