

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2000

Nr. 85

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 juli 2000

Bij brief van 26 mei 2000 (SOZA-00-535) heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een concept-Boetebesluit sociale zekerheidswetten aan de Tweede Kamer voorgelegd, conform een toezegging gedaan tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over handhaving en toezicht bij de sociale zekerheidswetten op 28 oktober 1999 (waarvan het verslag is verschenen onder nummer 19). De vaste commissie¹ heeft de volgende vragen over het concept-Boetebesluit aan de minister voorgelegd en daarop de volgende antwoorden ontvangen.

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Van Dijk

¹ Samenstelling:

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

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

Vragen naar aanleiding van de paragraaf «Proportionaliteit» in het algemene deel van de toelichting

De leden van de PvdA-fractie menen dat de bewering in de toelichting bij het concept-besluit dat op elke overtreding van de inlichtingenverplichting in principe een boete moet volgen, strijdig is met de wet, omdat indien er geen sprake van benadeling is, geen boete opgelegd zal worden maar met een waarschuwing zal worden volstaan. Zij vragen of de regering de memorie van toelichting wil aanpassen.

Het is juist dat op elke overtreding van de inlichtingenverplichting in principe een boete volgt. Op dit principe, zo staat verder in de toelichting aangegeven, wordt een uitzondering gemaakt ingeval de schending van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag. In dat geval mag worden volstaan met het geven van een waarschuwing. Ik zal de tekst van de nota van toelichting op dit punt verduidelijken.

De leden van de VVD-fractie vragen of het de bedoeling is dat iemand, die inkomsten uit arbeid niet opgaf aan de gemeentelijke sociale dienst en daardoor f 10 000 aan bijstand ten onrechte ontving, een boete van f 1000 krijgt, alsmede of het bovendien de bedoeling is dat, indien deze situatie zich na een jaar herhaalt (recidive), opnieuw een boete van f 1000 gegeven wordt. Tevens vragen zij of de regering de indruk heeft dat van deze lage boetes, gegeven de lage pakkans, ook maar enige afschrikwekkende werking uitgaat, en zo ja, waarop deze indruk is gebaseerd, alsmede of de regering zich kan voorstellen dat de indruk bestaat dat dit boetebesluit een negatieve bijdrage zal leveren aan het fraudebestrijdingsbeleid.

Volgens het concept-besluit is de hoogte van de boete in beginsel 10% van het benadelingsbedrag. Het is derhalve correct dat indien iemand inkomsten uit arbeid niet heeft opgegeven en als gevolg daarvan f 10 000 ten onrechte uitgekeerd heeft gekregen, hij in beginsel een boete van f 1000 krijgt. In het concept-besluit is geen verhoogde boete op recidive gesteld. Zou het in het gegeven voorbeeld om recidive gaan, dan zou de betrokkene volgens het besluit derhalve eveneens een boete van f 1000 krijgen. Voor de goede orde merk ik echter op, conform de toelichting bij het concept-besluit, dat de uitvoeringsorganen vrij zijn om recidive in hun beleidsregels op te nemen als grond voor een verhoging van de boete. In verband met de gekozen hoogte van de boeten en de afschrikkende werking ervan, merk ik het volgende op. Bij brief d.d. 2 september 1999 (TK 1998–1999, 26 200 XV nr. 88) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van de evaluatie van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (hierna: Wet Boeten). In deze brief vermeld ik onder andere dat op basis van de tot dan verschenen rapporten ten behoeve van de evaluatie, geconcludeerd kan worden dat in de uitvoering de zwaarte van sancties als knelpunt wordt ervaren, mede in relatie tot het boetebeleid in de strafrechtelijke sfeer ten aanzien van overtredingen van de inlichtingenverplichting in verband met uitkeringen. Daarnaast geef ik aan dat ik, mede naar aanleiding van dit knelpunt, de vigerende boete- en maatregelbesluiten wil herzien. Naar aanleiding van de brief heeft de Kamer vervolgens schriftelijk vragen gesteld, onder andere specifiek in verband met de laatstgenoemde punten. In mijn antwoorden op de specifieke vragen vermeld ik onder andere dat in het strafrechtelijk boetebeleid lagere boeten worden gehanteerd dan in de administratiefrechtelijke sfeer en dat ik aan deze ongewenste situatie een einde wil maken door een betere afstemming op het strafrechtelijk boetebeleid. Ook geef ik aan dat ik als gunstig neveneffect verwacht dat de Wet Boeten beter uitgevoerd zal worden dan tot nu toe het geval is (Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 XV, nr. 19). Een betere uitvoering zal een

afschrikkende werking hebben op (potentiële) overtreders en fraudeurs, omdat de kans op het krijgen van een sanctie zal stijgen.

Genoemde antwoorden zijn op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het bezit van de Kamer gesteld vóór het Algemeen Overleg d.d. 28 oktober 1999 over de evaluatie van de Wet Boeten. Tijdens het overleg zijn geen bezwaren of andere opmerkingen naar voren gebracht tegen de genoemde afstemming op het boetebeleid in de strafrechtelijke sfeer, noch tegen de andere voorgenomen uitgangspunten bij de herziening van de besluiten.

De leden van de VVD-fractie vragen of het waar is dat het veelvuldig voorkomt dat de hoofdsom (de ten onrechte genoten uitkering) grotendeels wordt kwijtgescholden en in welke mate dat het geval is.

Wat betreft de bijstandssector komt het voor dat een deel van de terugvorderde uitkering wordt kwijtgescholden. Op grond van artikel 78c van de Algemene bijstandswet (ingevoerd bij de wet van 9 april 1998 inzake terugvordering en verhaal in verband met herziening debiteurenbeleid, Stb. 278) kan de gemeente na vijf jaar afzien van verdere terugvordering, mits hiervoor een gegronde reden is. De reden die de wet noemt zijn:

- de cliënt heeft gedurende vijf jaar aan zijn betalingsverplichtingen voldaan;
- de cliënt heeft gedurende vijf jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen voldaan, maar het achterstallige bedrag, vermeerderd met rente en kosten, heeft hij alsnog betaald;
- de cliënt betaalt minstens de helft van de hoofdsom in een keer terug;
- de cliënt heeft het afgelopen jaar geen enkele betaling verricht en het is niet aannemelijk dat de cliënt betalingen zal gaan doen.

Uit recent onderzoek (Nulmeting evaluatie Wet herziening debiteurenbeleid, mei 2000) blijkt dat in 68% van alle gevallen, het schuldbedrag wordt afgelost. De hoogte van de schuld is van invloed op de aflossing. Grote schuldbedragen worden voor 57% afgelost. Schulden met als oorzaak fraude worden voor 54% afgelost.

Wat betreft de sociale verzekeringssector, waarin dezelfde redenen gelden, kan ik alleen maar een kwalitatief antwoord geven, in die zin dat in de meeste gevallen aflossing plaatsvindt. Zoals ik al in mijn brief d.d. 20 oktober 1999 (waarin ik in bijlage II op verzoek van de vaste commissie SZW een meer uitvoerige reactie geef op het Ctsv-rapport «Straffen met beleid») heb aangegeven kan niet vastgesteld worden of de Wet Boeten geleid heeft tot een meer sluitende terug- en invorderingspraktijk, wegens het ontbreken van kwantitatieve gegevens die inzicht geven in het terug- en invorderingsproces.

De leden van de VVD-fractie vragen of het waar is dat indien de hoofdsom (grotendeels) wordt kwijtgescholden en de boete slechts 10% bedraagt, fraude zelfs loont als deze ontdekt wordt.

In beginsel dient iedere gulden te worden terugbetaald, juist ook vanwege het feit dat fraude niet mag lonen. Zoals hiervoor echter al aangegeven kan het in de praktijk voorkomen dat niet de gehele schuld wordt terugbetaald. Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen, moet aan scherpe voorwaarden voldaan zijn. Om situaties zoals beschreven te voorkomen is een goede toepassing van de regels betreffende terug- en invordering noodzakelijk. De kans dat fraude lonend is wordt daarmee geminimaliseerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welk niveau van de uitvoeringsorganen nadere beleidsregels worden opgesteld, alsmede of dat op VNG-niveau of per gemeente afzonderlijk is dan wel door het Lisv of door de afzonderlijke uitvoeringsinstellingen wordt gedaan. Tevens

vragen zij hoe de gewenste uniformiteit en bestendigheid hierbij worden gegarandeerd.

In de sociale verzekeringssector worden beleidsregels vastgesteld door het bestuur van het Lisv respectievelijk het bestuur van de SVb voor wat betreft de door Lisv respectievelijk SVb uit te voeren wetten. De bijstandsregelingen Abw, IOAW en IOAZ worden door de gemeenten uitgevoerd. De beleidsregels worden per gemeente afzonderlijk vastgesteld door het bestuur van de gemeente. Dit is mogelijk omdat gemeenten autonoom zijn in de uitvoering van de bijstandsregelingen.

Zoals ook in de toelichting bij het concept-besluit wordt opgemerkt, behoeft het geen betoog dat de verschillende uitvoeringsorganen bij de ontwikkeling van beleidsregels uniformiteit en bestendigheid dienen na te streven. Het is echter ook wenselijk dat zij daarbij regels kunnen ontwikkelen die toegesneden zijn op de situaties in de eigen uitvoeringspraktijk. Er kunnen daarom geringe verschillen bestaan. Overigens blijkt uit het feit dat tussen de uitvoeringsorganen reeds overleg gaande is ter zake, dat ook zij van mening zijn dat de beleidsregels zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd.

Onderhavig conceptbesluit, dat 5 verschillende regelingen vervangt, heeft juist als doel de uniformiteit en bestendigheid te bevorderen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de verhouding is tussen beleidsregels en discretionaire bevoegdheden in individuele gevallen en of de discretionaire bevoegdheden de beleidsregels overstijgen of dat de discretionaire bevoegdheden worden benoemd en ingeperkt door de beleidsregels.

Ingevolge de Algemene Wet bestuursrecht kunnen uitvoeringsorganen beleidsregels vaststellen. De functie van beleidsregels is aan te geven welke gedragslijn het uitvoeringsorgaan volgt bij de weging en afweging van feiten en omstandigheden in individuele gevallen. Het uitvoeringsorgaan dient overeenkomstig de beleidsregels te handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. De discretionaire bevoegdheden worden door de beleidsregels derhalve enerzijds ingeperkt doordat het uitvoeringsorgaan zich bindt aan bepaalde gedragslijnen, maar anderzijds onaangetaast gelaten, omdat indien wegens bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen zouden optreden, de beleidsregels niet toegepast mogen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat volgens de toelichting bij het concept-besluit alleen mag worden afgezien van een boete als geen sprake is van een benadelingsbedrag (mits men niet onlangs gewaarschuwd is) en in geval van aanvaardbare consequenties voor betrokkenen. Zij vragen of het feit dat het niet nakomen van de inlichtingenverplichting iemand niet of nauwelijks verweten kan worden, ook niet een grond is om af te zien van het opleggen van een boete.

Indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, is er geen sprake van «mogen» afzien van een boete, maar is het uitvoeringsorgaan ingevolge de wet verplicht van een boete af te zien. Als de overtreding wel verweten kan worden, ongeacht in welke mate, dient in principe een boete opgelegd te worden. De uitvoeringsorganen kunnen daarbij artikel 3 van het Boetebesluit toepassen en de hoogte van de boete aanpassen aan de mate van de verwijtbaarheid.

Overige algemene vragen

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de regering met voorstellen komt om gedupeerden schadeloos te stellen indien de uitkeringsorganisatie in gebreke blijkt en niet tijdig uitkeringen verstrekt, niet de juiste uitkering verstrekt of de vereiste inlichtingen verstrekt. Zij merken daarbij op dat tijdens de behandeling van de Wet Boeten aan de Kamer dergelijke voorstellen zijn toegezegd.

Een toezegging van voorstellen als genoemd door de leden van de PvdA-fractie is mij niet bekend. Een uitkering die tijdens een beroepsprocedure ten onrechte blijkt te zijn geweigerd, wordt door de uitvoeringsorganen alsnog met wettelijke rente uitbetaald. Indien een uitvoeringsorgaan onrechtmatig handelt ten opzichte van een uitkeringsgerechtigde, kan de betrokkene via de rechter rechtmatig handelen van het uitvoeringsorgaan afdwingen en vergoeding van eventuele schade vorderen. Een aparte regeling op dit punt komt mij niet noodzakelijk voor.

Vragen in verband met artikel 2

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het Lisv boeten van f 50 heeft ingesteld bij eenvoudige overtredingen. Zij vragen of deze vorm van lichte boeten nu is afgeschaft, alsmede of de boeten nu verzwaard zijn, en zo ja welke en hoeveel.

In het besluit is de hoogte van de boete gesteld op in beginsel 10% van het benadelingsbedrag met een minimum van f 100. Het bedrag van de minimumboete is daarmee verhoogd. Echter, in overeenstemming met de wet moet volgens het besluit de boete in elk individueel geval verhoogd of verlaagd worden als de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid of de omstandigheden waarin betrokkene verkeert, daartoe aanleiding geven. Dit betekent dat ook de minimale boete van f 100 verlaagd kan worden op grond van bovengenoemde drie criteria. De uitvoeringsorganen kunnen deze criteria in hun beleidsregels nader uitwerken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of niet de hoogte van het benadelingsbedrag maar de ernst of verwijtbaarheid van de overtreding de maat van de sanctie moet bepalen.

De maat van de sanctie moet ingevolge de wet bepaald worden aan de hand van zowel de ernst van de overtreding als de mate van verwijtbaarheid als de omstandigheden waarin betrokkene verkeert. In het besluit is ervoor gekozen alleen in verband met de ernst van de overtreding nadere regels uit te werken en deze als algemeen uitgangspunt te laten fungeren voor het bepalen van de hoogte van de boete. Dit hangt samen met het feit dat de ongewenste verschillen tussen de vigerende boetebesluiten en de daaruit voortvloeiende ongelijke behandeling van cliënten, met name veroorzaakt worden doordat de ernst van de overtreding in de besluiten verschillend is uitgewerkt. Overigens kunnen ook de persoonlijke omstandigheden kunnen een rol spelen bij de hoogte van de boete.

De leden van de PvdA-fractie vragen of door het hanteren van een percentage van het benadelingsbedrag niet snel sprake is van rechtsongelijkheid.

De regel dat voor het bepalen van de hoogte in beginsel wordt uitgegaan van 10% van de hoogte van het benadelingsbedrag, geldt voor alle uitkeringsgerechtigden. De rechtsgelijkheid wordt hiermee sterk bevorderd. De ongelijke behandeling die uit de vigerende boetebesluiten kan voort-

vloeien, omdat zij van verschillende benaderingen uitgaan, wordt hiermee opgeheven.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken zeer dringend om een overzicht van alle thans geldende boeten in de diverse regelingen in vergelijking met de thans nieuw voorgestelde. Zij vragen in hoeverre er sprake is van verzwaring van boeten.

In antwoord op dit verzoek verwijs ik naar bijgevoegd overzicht waarin de 5 vigerende boetebesluiten worden vergeleken.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom boeten op f 25 worden afgerond en waarom, gelet op het feit dat de snelheidsboeten in het wegverkeer op f 10 worden afgerond, met twee maten wordt gemeten.

Het conceptbesluit beoogt meer uniformiteit en proportionaliteit te realiseren, zonder onnodige wijzigingen in de uitvoeringspraktijk. Voor de afronding van de boeten op f 25 is aangesloten op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk terzake.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de tekst van artikel 2 lid 3 in overeenstemming is met de wet. Zij merken op dat de sanctie bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting dat niet heeft geleid tot een benadelingbedrag, f 0 is en een waarschuwing. Pas bij recidive kan er sprake zijn van een boete bedrag. Deze tekst suggereert iets anders.

Artikel 2 ziet op de situatie dat er een boete wordt opgelegd. In de gevallen waar met een waarschuwing kan worden volstaan, is dit artikel niet van toepassing. In de huidige praktijk levert een soortgelijke bepaling (in het Besluit tarieven administratieve boeten Abw, loaw, loaz) dan ook geen (intepretatie)problemen op.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ergens is of wordt uitgewerkt wat «niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting» inhoudt.

Het «niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting» is niet centraal weergegeven. Elk uitvoeringsorgaan hanteert, gelet op de doelgroep, soort regeling en administratieve organisatie, andere normen voor het voldoen aan de inlichtingenverplichting. De eisen die een uitvoeringsorgaan hanteert worden op allerlei manieren aan de uitkeringsgerechtigden bekend gemaakt, zodat iedereen in principe hiervan op de hoogte kan zijn.

Vragen in verband met artikel 3

De leden van de fractie van Groen Links merken op dat de boete, zoals berekend met toepassing van artikel 2, verhoogd of verlaagd kan worden. Zij vragen of de boete daardoor lager kan worden dan het minimum van f 100 uit artikel 2.

Zoals hierboven eerder aangegeven kan de minimale boete van f 100 verlaagd worden op grond van de in artikel 3 genoemde criteria.

Het door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede kamer gevraagd overzicht van de boeten in de vijf vigerende boetebesluiten in vergelijking met de nieuwe boete uit het concept Boetebesluit

Nieuw:

Boete is 10 procent van het benadelingsbedrag met een minimum van 100 gulden

Huidig:

1. Boetebesluit Werknemersverzekeringen (7 boetecategorieën):

1. boete van 100,- bij een benadelingsbedrag tot 100 gulden (deze boete kan worden verlaagd tot 50 gulden op grond van verminderde verwijtbaarheid)
2. boete van 300,- bij een benadelingsbedrag van 100 tot 2000 gulden
3. boete van 600,- bij een benadelingsbedrag van 2000 tot 4000 gulden
4. boete van 900,- bij een benadelingsbedrag van 4000 tot 6000 gulden
5. boete van 1200,- bij een benadelingsbedrag van 6000 tot 8000 gulden
6. boete van 1500,- bij een benadelingsbedrag van 9000 tot 10 000 gulden
7. boete van 1800,- bij een benadelingsbedrag van 10 000 gulden en hoger

2. Boetebesluit AOW (7 boetecategorieën)

1. Boete van 100,- bij een benadelingsbedrag tot 100 gulden
2. Boete van 300,- bij een benadelingsbedrag van 100 tot 2000 gulden
3. Boete van 600,- bij een benadelingsbedrag van 2000 tot 4000 gulden
4. Boete van 900,- bij een benadelingsbedrag van 4000 tot 6000 gulden
5. Boete van 1200,- bij een benadelingsbedrag van 6000 tot 8000 gulden
6. Boete van 1500,- bij een benadelingsbedrag van 9000 tot 10 000 gulden
7. Boete van 1800,- bij een benadelingsbedrag van 10 000 gulden en hoger

3. Boetebesluit AKW (7 boetecategorieën)

1. Boete van 100,- bij een benadelingsbedrag tot 100 gulden
2. Boete van 300,- bij een benadelingsbedrag van 100 tot 2000 gulden
3. Boete van 600,- bij een benadelingsbedrag van 2000 tot 4000 gulden
4. Boete van 900,- bij een benadelingsbedrag van 4000 tot 6000 gulden
5. Boete van 1200,- bij een benadelingsbedrag van 6000 tot 8000 gulden
6. Boete van 1500,- bij een benadelingsbedrag van 9000 tot 10 000 gulden
7. Boete van 1800,- bij een benadelingsbedrag van 10 000 gulden en hoger

4. Boetebesluit ANW (7 boetecategorieën)

1. Boete van 100,- bij een benadelingsbedrag tot 100 gulden
2. Boete van 300,- bij een benadelingsbedrag van 100 tot 2000 gulden
3. Boete van 600,- bij een benadelingsbedrag van 2000 tot 4000 gulden
4. Boete van 900,- bij een benadelingsbedrag van 4000 tot 6000 gulden
5. Boete van 1200,- bij een benadelingsbedrag van 6000 tot 8000 gulden
6. Boete van 1500,- bij een benadelingsbedrag van 9000 tot 10 000 gulden

7. Boete van 1800,— bij een benadelingsbedrag van 10 000 gulden en hoger

5. Boetebesluit Bijstand:

De boete wordt vastgesteld op 15 procent van het benadelingsbedrag met een minimum van 100 gulden.