



---

## 247

### **Besluit van 29 mei 2000 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 12, zesde lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (Boetebesluit werkgevers Coördinatiewet Sociale Verzekering)**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, van 21 februari 2000, Directie Sociale Verzekeringen, nr. SV/AVF/2000/10694;

Gelet op artikel 12, zesde lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering;

De Raad van State gehoord (advies van 6 april 2000, no. W12.00.0063/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst van 23 mei 2000, Directie Sociale Verzekeringen, nr. SV/AVF/00/24362;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel 1 Begrippen**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. verzuim: het door de werkgever niet, niet juist of niet volledig voldoen aan een voor hem op grond van artikel 10, tweede lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering geldende verplichting zonder dat daarbij sprake is van opzet of grove schuld;
- b. vergrijp: het opzettelijk of aan grove schuld te wijten niet, niet juist of niet volledig voldoen door een werkgever aan een voor hem op grond van artikel 10, tweede lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering geldende verplichting;
- c. Lisv: het Landelijk instituut sociale verzekeringen;
- d. boete: een verhoging als bedoeld in artikel 12, tweede en derde lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

#### **Artikel 2 Opzet en grove schuld**

Het Lisv beoordeelt of het niet voldoen aan een op grond van artikel 10, tweede lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering geldende verplichting, al dan niet aan opzet of grove schuld te wijten is.

### **Artikel 3 Berekening boete bij verzuim**

1. Bij een verzuim wordt een boete opgelegd die 5% van het verschuldigde of het alsnog verschuldigde bedrag aan premie of voorschotpremie bedraagt.

2. De in het eerste lid bedoelde boete is ten hoogste een geldboete van de derde categorie als bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht.

3. Indien in de vijf jaar voorafgaand aan het plegen van een verzuim geen boete is opgelegd of een schriftelijke waarschuwing is gegeven terzake van een ander verzuim of een vergrijp en het verzuim er niet toe heeft geleid dat te weinig premie is betaald, wordt geen boete opgelegd.

### **Artikel 4 Berekening boete bij vergrijp**

Bij een vergrijp legt het Lisv aan de werkgever een boete op die 25% van het verschuldigde of het alsnog verschuldigde bedrag aan premie of voorschotpremie bedraagt.

### **Artikel 5 Recidive**

1. Wanneer binnen vijf jaar sedert het einde van het kalenderjaar waarin, op grond van de Coördinatiewet Sociale Verzekering, een boete is opgelegd wederom een verzuim of een vergrijp wordt gepleegd, wordt de boete terzake van dat verzuim of vergrijp verhoogd met 50%.

2. Bij toepassing van het eerste lid wordt bij een verzuim als bedoeld in artikel 3 het in het tweede lid van dat artikel bedoelde maximum niet overschreden.

3. Wanneer na het opleggen van een boete aan een recidiverende werkgever het boetebesluit terzake van het eerste verzuim of vergrijp in bezwaar of in beroep wordt vernietigd, restitueert het Lisv de verhoging van de boete, die op grond van dit artikel is opgelegd, aan de werkgever.

### **Artikel 6 Afstemming**

1. Indien de ernst van de gedraging, de mate waarin de werkgever de gedraging verweten kan worden of de omstandigheden waarin de werkgever verkeert daartoe aanleiding geven, wordt de boete, die is berekend met toepassing van de artikelen 3, 4 of 5, door het Lisv verhoogd of verlaagd.

2. Bij toepassing van het eerste lid wordt artikel 5, tweede lid in acht genomen.

### **Artikel 7 Minimum-boete**

Een boete lager dan f 100,00 wordt niet opgelegd.

### **Artikel 8 Intrekking**

De regeling Administratieve Boeten Coördinatiewet wordt ingetrokken.

### **Artikel 9 Overgangsrecht**

1. De regeling Administratieve Boeten Coördinatiewet zoals die luidde op de dag voorafgaande aan de dag van inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op verzuimen en vergrijpen gepleegd voorafgaande aan de dag van inwerkingtreding van dit besluit.

2. Indien voor een verzuim of een vergrijp, gepleegd voor inwerkingtreding van dit besluit, op grond van dit besluit een lagere boete zou

moeten worden opgelegd dan op grond van de regeling Administratieve Boeten Coördinatiewet, wordt dit besluit toegepast.

### **Artikel 10 Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

### **Artikel 11 Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Boetebesluit werkgevers Coördinatiewet Sociale Verzekering.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 29 mei 2000

Beatrix

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

Uitgegeven de *twintigste* juni 2000

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

## NOTA VAN TOELICHTING

### Aanleiding

De voorliggende algemene maatregel van bestuur is gebaseerd op artikel 12, zesde lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV) zoals dit is komen te luiden na totstandkoming van de wet waarbij de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten<sup>1</sup> is gewijzigd. Het boetestelsel in de CSV hangt samen met de administratieve verplichtingen van werkgevers ten behoeve van de heffing en inning van premies voor de werknemersverzekeringen. Het niet, niet tijdig of niet volledig voldoen aan de administratieve verplichtingen op grond van artikel 10, tweede lid, van de CSV wordt door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) met een bestuurlijke boete bestraft.

In verband met zich ontwikkelende (internationale) jurisprudentie over de afbakening tussen het strafrecht en het stelsel van bestuurlijke boeten moet het boetestelsel met betrekking tot de premieheffing werknemersverzekeringen aangepast worden aan de rechtswaarborgen zoals deze zijn vastgelegd in artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR). Te denken valt hierbij onder meer aan de onschuldpresumptie en het zwijgrecht.

Het voorgaande CSV-boetestelsel gaat ervan uit dat een boete van ten hoogste 100% wordt opgelegd indien een werkgever niet, niet tijdig of niet volledig aan zijn verplichtingen voldoet. De boete bedraagt echter, op grond van artikel 12, tweede lid, CSV, maximaal 10% indien geen sprake is van opzet of grove schuld. De boete kan in dit stelsel geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden afhankelijk van de omstandigheden en bijvoorbeeld de vraag of sprake is van recidive.

De Hoge Raad is in zijn jurisprudentie tot het oordeel gekomen dat deze boetesystematiek strijdig is met de onschuldpresumptie omdat de bewijslast voor het aanwezig zijn van omstandigheden die de boete matigen, bij de betrokkene zelf ligt.

Uitgangspunt van het nieuwe boetestelsel is daarom niet meer het op wettelijke verhogingen gebaseerde kwijtscheldingsbeleid, maar een systematiek waarbij het Lisv een boete oplegt in evenredigheid met de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. In de uitvoeringspraktijk van de premieheffing werknemersverzekering wordt al op deze wijze omgegaan met de bewijslastverdeling. Deze nieuwe systematiek noopt tot de vaststelling van het onderhavige Boetebesluit werkgevers Coördinatiewet Sociale Verzekering. De regeling Administratieve Boeten Coördinatiewet (ABC-besluit) wordt ingetrokken.

### Boetebesluit werkgevers CSV

Met dit besluit worden regels gesteld voor de beantwoording van de vraag of en in welke mate een boete moet worden opgelegd indien sprake is van het niet, niet tijdig of niet volledig doen van een loonopgaaf.

In de CSV is aangegeven dat de boete ten hoogste 10% bedraagt van de premie of de alsnog verschuldigde premie en maximaal 100% indien opzet of grove schuld aan de orde is. Dit systeem van procentuele maxima doet recht aan de evenredigheidsgedachte omdat de maximaal op te leggen boete toeneemt al naar gelang van de omvang van het premienadeel. Omdat het bij premiefraude om hoge bedragen kan gaan zou een systematiek die uitgaat van vaste boetebedragen niet altijd een adequaat antwoord betekenen op het geconstateerde verzuim. In het

<sup>1</sup> Staatsblad 1999, 550.

onderhavige besluit is in de artikelen 3, 4 en 5 aangegeven op welke wijze de hoogte van de boete berekend wordt. Deze berekening dient als uitgangspunt van de vaststelling van de hoogte van de boete. Indien de ernst van de gedraging, de mate waarin de werkgever de gedraging verweten kan worden of de omstandigheden waarin de werkgever verkeert daartoe aanleiding geven, wordt de boete, die berekend is met toepassing van de artikelen 3, 4 of 5 van het onderhavige besluit, verhoogd of verlaagd. Een afwijking van de op grond van artikel 3, 4 of 5 berekende boete, dient derhalve door het Lisv op deze gronden gemotiveerd te worden. Met deze formulering is aangesloten bij de formuleringen in het boetebesluit aan de uitkeringszijde.

Een verhoging (tot het wettelijke maximum) kan bijvoorbeeld passend zijn indien er sprake is van een ernstige en verhoudingsgewijs omvangrijke fraude. Hiervan is sprake indien de opzet van een bedrijf gericht is op het frustreren van de premieheffing.

Bij de uitwerking van de recidivesystematiek in het onderhavige besluit is uitgegaan van een systematiek waarbij de hoogte van de boete een percentage bedraagt van de verschuldigde of alsnog verschuldigde premie. Uit het Lisv-advies bij het onderhavige besluit is gebleken dat een recidivesystematiek die uitgaat van verzuimreeksen, zoals ook in het vigerende ABC-besluit is vormgegeven, ingewikkeld is en niet altijd tot de gewenste uitkomsten leidt. Het Lisv adviseerde de recidivesystematiek te vereenvoudigen. Dit advies is in het onderhavige besluit uitgewerkt en heeft geresulteerd in de bepaling dat wanneer binnen vijf jaar sedert het einde van het kalenderjaar, waarin op grond van de Coördinatiewet Sociale Verzekering een boete is opgelegd, wederom een verzuim of een vergrijp wordt gepleegd, de boete terzake van dat verzuim of vergrijp wordt verhoogd met 50%. Het doet er hierbij niet toe of hierbij sprake is van een boete-oplegging terzake eenzelfde feit of een ander feit. Anders dan in de voorgaande systematiek wordt hier dus niet aangehaakt bij het moment waarop het eerdere verzuim of vergrijp is gepleegd, maar bij het moment waarop een eerdere boete is opgelegd. Deze systematiek heeft als voordeel dat de rangorde van een verzuim of een vergrijp niet wijzigt indien een verzuim of een vergrijp, dat eerder is gepleegd maar pas na een daaropvolgend verzuim of vergrijp geconstateerd werd, tot oplegging van een boete leidt.

### **Beleidsregels Lisv**

De bevoegdheid van het Lisv om een boete aan een werkgever op te leggen vloeit voort uit artikel 12 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering. Op grond van het zesde lid van dat artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden. Uiteraard kan het Lisv, gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, beleidsregels vaststellen met betrekking tot de hem bij de Coördinatiewet Sociale Verzekering en het Boetebesluit werkgevers CSV toekomende bevoegdheid tot het opleggen van boeten. Gelet op artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen die beleidsregels de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de bevoegdheid tot het opleggen van boeten betreffen.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 2*

Van opzet is in het algemeen sprake indien willens en wetens een vergrijp wordt gepleegd of de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat een

vergrijp wordt gepleegd. Grove schuld is in laakbaarheid aan opzet grenzende onachtzaamheid, derhalve een ernstige nalatigheid of slordigheid.

Voor de vraag in welke mate het niet voldoen aan een verplichting is te wijten aan opzet of grove schuld kan de mate waarin de werkgever terzake van de voldoening aan zijn verplichting is gerappelleerd of waarin hij de termijn voor de voldoening aan zijn verplichting heeft overschreden bepalend zijn. Als de werkgever afspraken omtrent de voldoening aan zijn verplichtingen met het Lisv heeft gemaakt kan tevens de mate waarin die afspraken zijn nagekomen van belang zijn. Ook de mate waarin de werkgever reeds eerder zijn verplichting niet heeft nagekomen, waarna ambtshalve het verschuldigde of alsnog verschuldigde bedrag aan premie is vastgesteld eventueel gevolgd door een boete, kan van invloed zijn op de vraag in hoeverre de werkgever opzet of grove schuld verweten kan worden. Uiteraard kunnen ook overige omstandigheden van het geval van belang zijn.

### *Artikel 3*

Op grond van artikel 12, tweede lid, CSV kan voor een verzuim een boete aan de werkgever worden opgelegd van ten hoogste 10% van het verschuldigde of het alsnog verschuldigde bedrag aan premie of voorschotpremie. In dit artikel is bepaald dat de «normboete» niet hoger mag zijn dan 5% van het verschuldigde of het alsnog verschuldigde bedrag aan premie of voorschotpremie. Omdat bij recidive de boete met 50% wordt verhoogd, wordt bij recidive (van opnieuw een verzuim) een boete opgelegd van 7,5% van het verschuldigde of het alsnog verschuldigde bedrag aan premie of voorschotpremie en wordt het 10%-maximum niet overschreden. Overigens kan met toepassing van artikel 6 de boete wel verhoogd worden tot een bedrag van 10% van het verschuldigde of het alsnog verschuldigde bedrag aan premie of voorschotpremie.

Voor de maximering van de op grond van artikel 3, eerste lid, op te leggen boete is aansluiting gezocht bij het strafrecht, om te voorkomen de bestuurlijke boete hoger is dan de maximaal, op grond van artikel 18, eerste lid CSV, op te leggen strafrechtelijke boete.

Indien in de vijf jaar voorafgaand aan het plegen van een verzuim geen boete is opgelegd ter zake van een ander verzuim of een schriftelijke waarschuwing is gegeven terzake van een ander verzuim of een vergrijp en het verzuim er niet toe heeft geleid dat te weinig premie is betaald, wordt geen boete opgelegd. De bedoelde schriftelijke waarschuwing kan uiteraard steeds door het Lisv aan de desbetreffende werkgever in de in het derde lid geschetste situatie gegeven worden.

### *Artikel 4*

Bij de berekening van de boete bij een vergrijp op grond van artikel 4 van dit besluit, dient het in artikel 12, derde lid, CSV bedoelde maximum in acht te worden genomen.

### *Artikel 5*

In dit artikel is bepaald dat, wanneer een werkgever binnen vijf jaar sedert het einde van het kalenderjaar waarin hem een boete, wegens het niet voldoen aan een voor hem op grond van artikel 10, tweede lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering geldende verplichting, is opgelegd wederom een verzuim of een vergrijp pleegt, de op grond van artikel 3 of 4 op te leggen boete met 50% wordt verhoogd. De verhoging met 50% vindt plaats zowel bij een boete die is berekend met toepassing van artikel

3 (verzuim) als bij een boete die is berekend met toepassing van artikel 4 (vergriep). Voor toepassing van dit artikel is niet vereist dat sprake moet zijn van twee opeenvolgende verzuimen of twee opeenvolgende vergriepen; ook wanneer eerst een verzuim en daarna een vergriep wordt gepleegd wordt de boete voor het vergriep met 50% verhoogd. Dit geldt ook voor de tegenovergestelde situatie. Ter verduidelijking worden de volgende voorbeelden uitgewerkt.

Een werkgever pleegt een verzuim waarvoor hem in 1996 een boete wordt opgelegd. In 2000 pleegt de werkgever opnieuw een verzuim. Indien het benadelingsbedrag van dit tweede verzuim f 140 000,00 bedraagt zou, ingevolge artikel 3 van dit besluit, aan de werkgever een boete moeten worden opgelegd van f 7 000,00. Omdat hier sprake is van recidive als bedoeld in artikel 5 van dit besluit dient de boete met 50% te worden verhoogd. Omdat hier echter sprake is van een verzuim en daarvoor ingevolge artikel 3, tweede lid een boete-maximum geldt, zal een boete van f 10 000,00 worden opgelegd.

Een werkgever pleegt een vergriep waarvoor hem in 1997 een boete wordt opgelegd. In 2001 pleegt de werkgever opnieuw een vergriep. Indien het benadelingsbedrag van dit tweede vergriep f 80 000,00 bedraagt zou, ingevolge artikel 4 van dit besluit, aan de werkgever een boete moeten worden opgelegd van f 20 000,00. Omdat hier sprake is van recidive als bedoeld in artikel 5 wordt de boete met 50% verhoogd en zal de werkgever een bedrag van f 30 000,00 moeten betalen.

Een werkgever pleegt een vergriep waarvoor hem in 1998 een boete wordt opgelegd. In 2000 pleegt de werkgever een verzuim. Indien het benadelingsbedrag van dit verzuim f 120 000,00 bedraagt zou, ingevolge artikel 3 van dit besluit, aan de werkgever een boete moeten worden opgelegd van f 6 000,00. Omdat hier sprake is van recidive als bedoeld in artikel 5 wordt de boete met 50% verhoogd en zal de werkgever een bedrag van f 9 000,00 moeten betalen.

Een werkgever pleegt een verzuim waarvoor hem in 1998 een boete wordt opgelegd. In 2002 pleegt de werkgever een vergriep. Indien het benadelingsbedrag van dit vergriep f 100 000,00 bedraagt zou, ingevolge artikel 4 van dit besluit, aan de werkgever een boete moeten worden opgelegd van f 25 000,00. Omdat hier sprake is van recidive als bedoeld in artikel 5 wordt de boete met 50% verhoogd en zal de werkgever een bedrag van f 37 500,00 moeten betalen.

Bij de genoemde voorbeelden dient rekening te worden gehouden met het feit dat op grond van artikel 6 van dit besluit de op te leggen boete, met inachtneming van de in artikel 12 CSV en in dit besluit bedoelde boete-maxima en -minima, kan worden verhoogd of verlaagd.

Het besluit waarbij eerder een boete wegens een verzuim of een vergriep werd opgelegd, welke boete bepalend is voor de vraag of sprake is van recidive, behoeft niet onherroepelijk te zijn. Als, nadat wegens recidive de boete voor het «tweede» verzuim of vergriep met 50% is verhoogd, blijkt dat een bezwaar of beroep tegen het eerdere boetebesluit is gehonoreerd, wordt het teveel aan boete betaalde bedrag voor het «tweede» verzuim of vergriep door het Lisv terugbetaald. Het moet daarbij gaan om de gehele vernietiging van het bestreden boetebesluit. Deze restitutie vindt ook plaats wanneer het boetebesluit voor het «tweede» verzuim reeds formele rechtskracht heeft verkregen.

Om te kunnen vaststellen of er sprake is van recidive moet het Lisv een periode van vijf jaar sedert het einde van het kalenderjaar waarin een

boete werd opgelegd, in ogenschouw nemen. Deze termijn sluit aan bij de termijn die gehanteerd wordt bij het vaststellen van de verjaring van een verzuim of een vergrijp en bij de termijn waarbinnen in de regel een reguliere looncontrole plaats vindt.

Het feit dat recidive in principe moet leiden tot een bepaalde verhoging van de normboete, maakt het noodzakelijk dat het Lisv een zodanige vastlegging van besluiten inzake boeteoplegging inricht dat onderkenning van recidive feitelijk ook mogelijk is.

#### *Artikel 6*

Dit artikel bevestigt de wettelijke opdracht aan het Lisv om de boete, die is berekend met toepassing van de artikelen 3, 4 en 5, nader af te stemmen op de ernst van de gedraging, de mate waarin de werkgever de gedraging verweten kan worden en de omstandigheden waarin de werkgever verkeert. Deze afstemming kan leiden tot een verhoging of verlaging van de boete. Hierbij dient het Lisv wel de in artikel 12, tweede en derde lid, CSV en in artikel 3, tweede lid, van dit besluit bedoelde boete-maxima in ogenschouw te nemen. Uiteraard moet in de motivering van de beschikking, waarbij de boete wordt opgelegd, tot uitdrukking worden gebracht op welke wijze tot de vaststelling van het boetebedrag is gekomen.

Overigens bepaalt artikel 12, vierde lid, CSV dat van het opleggen van een boete wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

#### *Artikel 7*

Op grond van artikel 12, vierde lid, CSV is de ernst van de gedraging medebepalend voor de hoogte van de boete. Als voor een gedraging een boete van f 100,00 of minder zou moeten worden opgelegd, wordt verondersteld dat de ernst van de gedraging zo gering is dat geen boete wordt opgelegd.

#### *Artikel 9*

Dit besluit heeft eerbiedigende werking, dat wil zeggen dat ten aanzien van verzuimen gepleegd voor de inwerkingtreding van dit besluit de regeling Administratieve Boeten Coördinatiewet blijft gelden.

Wanneer voor een verzuim of een vergrijp, gepleegd voor inwerkingtreding van dit besluit, ingevolge dit besluit een lagere boete zou moeten worden opgelegd dan ingevolge de regeling Administratieve Boeten Coördinatiewet, is dit besluit van toepassing. Deze eis vloeit mede voort uit internationale verdragen.

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