

Aanwijzing sociale zekerheidsfraude

Categorie: Pre-opsporing, opsporing, vervolging, strafvordering, informatie-verstreking, overgangsrecht en overige

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO

Afzender: College van procureurs-generaal

Adressaat: Hoofden van de parketten

Registratienummer: 2004A007

Datum vaststelling: 06-07-2004

Datum inwerkingtreding: 01-10-2004

Geldigheidsduur: 01-10-2008

Publicatie in Stcrt.: 06-09-2004, nr. 170

Vervallen: Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2000A024), Stcrt. 2000, 251

Relevante beleidsregels OM: Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude (2000R006), Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (2000A003),

Aanwijzing Wet Bescherming Persoonsgegevens (2001A006)

Wetsbepalingen: Onder andere artt. 225, 227a, 227b, 447c en 447d WvSr; Bepalingen in de ABW, AKW, ANW, AOW, AWBZ, IOAW, IOAZ, WAO, WAJONG, WAZ, WIK, WW, TW, ZW, REA en de Wet werk en bijstand; Alle strafbare feiten met betrekking tot sociale uitkeringen, waarop in beginsel een bestuurlijke maatregel of de bestuurlijke boete van toepassing kan zijn

Jurisprudentie: –

Evaluatie: –

Bijlage: –

Achtergrond

1. Inleiding

De noodzaak tot wijziging van deze aanwijzing op dit tijdstip is gelegen in de omstandigheid dat op 1 januari 2004 in werking is getreden de Wet van 9 oktober 2003, houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand) Stbl. 2003, nr. 375, en de Algemene bijstandswet per diezelfde datum is ingetrokken bij wet van 9 oktober 2003, houdende invoering van de Wet werk en bijstand – Invoeringswet Wet werk en bijstand –

Stbl. 2003, nr. 376. Inwerkingtreding van beide wetten is aangekondigd bij Besluit van 10 oktober 2003 houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand en van de Invoeringswet Wet werk en bijstand, Stbl. 2003, nr. 386.

De grens tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving werd naar aanleiding van de op 28 september 1999 door de Tweede Kamer aangevraagde motie van de kamerleden Noorman-Den Uyl en Schimmel (Kamerstukken II, 1998-1999, 26 411, nr. 6), waarin de regering werd verzocht de aangiftegrens voor strafvervolging van sociale zekerheidsfraude te verhogen tot f 12.000,-, vastgelegd. De Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben destijds de Tweede Kamer bij brief van 15 februari 2000 bericht deze verhoging met ingang van 1 april 2000 te zullen doorvoeren (Kamerstukken II, 1998-1999, 26 411, nr. 7). De strafrechtelijke handhaving werd aldus beperkt tot gevallen met een nadeel boven de f 12.000,- c.q. € 6.000,-.

2. Reikwijdte en definities

Deze aanwijzing bestrijkt het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot fraude met uitkeringen, verstrekt krachtens de sociale zekerheidswetgeving. De beleidsregels voor het requirerebeleid zijn opgenomen in de bij deze aanwijzing behorende richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude.

Voor de toepassing van deze aanwijzing is beslissend of de zaak materieel onder de omschrijving sociale zekerheidsfraude valt en doet niet ter zake ten titel van welk(e) strafbepaling(en) wordt opgespoord en vervolgd.

Deze aanwijzing is niet van toepassing op de opsporing en vervolging van personen die zelf geen uitkeringsgerechtigde zijn en die verdacht worden van het plegen van of deelneming aan een bepaalde vorm van sociale zekerheidsfraude of van het plegen van strafbare feiten, die met sociale zekerheidsfraude samenhangen.

Toelichting:

Aan plegers, zelf zijnde niet uitkeringsgerechtigden, deelnemers en begunstigden kan in het algemeen geen bestuurlijke maatregel of boete worden opgelegd. Het strafrecht is hier het enige handhavingsinstrument. Indien deze aanwijzing onverkort op deze categorie personen van toepassing zou zijn, zou, bij fraude met een nadeel onder de € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) noch een bestuurlijke, noch een strafrechtelijke reactie plaatsvinden. Dat zou ongewenst zijn, nu de personen die deze bepaling regardeert zich schuldig hebben gemaakt aan (veelal: lucratieve) strafbare feiten. Deze beperking in reikwijdte kende de voorgaande richtlijnen eveneens – zij het impliciet, aldus de HR in zijn arrest van 8 juli 1998, NJ 1998, 878.

Bij de vervolging van deze personen kan het in de rede liggen bij de bepaling van de strafsoort en -maat aansluiting te zoeken bij de richtlijn voor strafvordering of – bij een nadeel onder de € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) – bij het (nieuwe) Boetebesluit – voor zover dit Besluit nog gelding heeft – of bij de opgelegde bestuurlijke maatregel in de betreffende zaak.

Wet BMTI : Wet van 25 april 1996, Staatsblad 248 (Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid). Deze wijzigingswet bevatte wijzigingsbepalingen voor alle sociale zekerheidswetten. In deze wijzigingsbepalingen werd de oplegging van bestuurlijke boeten en maatregelen geregeld, alsmede de terugvordering en schuldsanering. De wet zelf bestaat inmiddels niet meer, omdat de wijzigingsbepalingen in de diverse wetten zijn opgenomen.

Sociale zekerheid: uitkeringen verstrekt krachtens werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen.

Sociale zekerheidsfraude: het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige gegevens dan wel het verzwijgen of

niet (tijdig) verstrekken van voor de bepaling van het recht op uitkering en de duur en hoogte van de uitkering relevante gegevens, met als gevolg dat een uitkering geheel of ten dele ten onrechte wordt verstrekt.

Toelichting:

Opsporing en vervolging zullen in het algemeen gestoeld zijn op art. 225 WvSr, de bijzondere strafbepalingen, opgenomen in de sociale zekerheidswetgeving (voor zover nog aanwezig) en de artt. 227 a en 227 b, of art. 447 c en 447 d WvSr. In een enkel geval wordt art. 326 WvSr nog wel gehanteerd.

Nadeel: het brutobedrag dat ten onrechte ten laste van de uitvoerende instantie(s) is gekomen. Afgedragen of af te dragen loonbelasting en eventuele premies zijn derhalve in het nadeel begrepen.

Aanzienlijk nadeel: nadeelbedrag van € 50.000,- of meer en/of andere feiten of omstandigheden, die aanleiding kunnen zijn voor een vervolging voor de meervoudige strafkamer.

Gesancioneerde overtreding: een overtreding waarvoor een bestuurlijke maatregel of boete is opgelegd, dan wel een strafrechtelijke sanctie is gevolgd. De genomen beslissing moet blijken uit een afschrift van de bestuurlijke maatregel- of boetebeschikking of een uittreksel uit het justitieel documentatieregister.

Samenvatting

In deze aanwijzing komen de volgende onderwerpen aan de orde.

Reikwijdte en definities, pre-opsporing, opsporing en vervolging, Wet werk en bijstand, informatieverstrekking internationaal opsporingsonderzoek en strafrechtelijke vervolging, ontneming en tot slot overgangsbepalingen

Ten opzichte van de vorige aanwijzing zijn de volgende onderwerpen toegevoegd.

De verwerking van de Wet werk en bijstand, die de Algemene bijstandswet vervangt. Bij de inwerkingtreding van deze nieuwe wet treedt de speciaal aan deze wet gewijde paragraaf 2 in deze Aanwijzing in werking ten aanzien van de opsporing en vervolging van bijstandsfraudezaken.

Paragraaf 4 onder de titel 'Internationaal opsporingsonderzoek en strafrechtelijke vervolging' toegevoegd op verzoek van de uitkerende instanties om richting te geven aan het opsporingsbeleid en de opsporingsmogelijkheden in zaken met een internationaal aspect. In toenemende mate worden de uitkerende instanties geconfronteerd met sociale zekerheidsfraude, die in het buitenland wordt gepleegd. Wanneer de instanties zelf geen middelen meer hebben om in het buitenland wonende verdachten aan te pakken of in het buitenland gepleegde fraude te onderzoeken, moet onderzocht worden wat door middel van een strafrechtelijk onderzoek nog bereikt kan worden. Deze paragraaf biedt in het kort daarvoor toetsings- c.q. selectiecriteria en aanknopingspunten.

Een paragraaf waarin enkele selectiecriteria zijn aangegeven ter toetsing van de mogelijkheid voor het instellen van een vordering tot ontneming in sociale zekerheidsfraudezaken.

Onder 1.7. is een extra toelichting gegeven over de vervolging van verdachten van AOW-fraude en gehandicapte verdachten van fraude.

Pré opsporing, opsporing en vervolging:

1. *Uitgangspunten*

1.1. *Nadeel*

Voor de opsporing, de sanctionering en het strafvorderingsbeleid is de omvang van het (vastgestelde of vast te stellen) nadeel van belang. Zie voorts het gesteld onder 1.5.

1.2. *Het totale nadeel*

Bij (de verdenking van) voortgezette handeling (art. 56 WvSr) of meerdadse samenloop (artt. 57 en 58 WvSr) is voor de toepassing van deze aanwijzing bepalend het totale nadeel dat uit de feiten voortvloeit.

Toelichting:

1. De voortgezette handeling of meerdadse samenloop kan ook voorkomen ten aanzien van meerdere uitkeringen verstrekt door een of meer instanties. Ook in die gevallen is het gecumuleerd nadeel bepalend voor de wijze van afdoening.

2. Dit laat onverlet de mogelijkheid voor de officier van justitie om één of meer van deze feiten ad informandum

te voegen of anderszins beperkingen aan te brengen in de ten laste te leggen strafbare feiten. Uiteindelijk zal wel het gehele nadeel bestreken dienen te worden door de feiten die de rechter voorgelegd worden (zie HR 2 juni 1998, NJ 1998, 697).

1.3. *Individualisering*

Bij de vaststelling van de hoogte van het nadeel in de zin van deze aanwijzing is de aan de individuele verdachte toegekende uitkering in beginsel beslissend.

Toelichting:

Wanneer twee personen met ieder een eigen uitkering naar de norm 'alleenstaande' in enigerlei onderling verband frauderen, is ieder slechts strafrechtelijk aansprakelijk voor de hoogte van het 'eigen' nadeel, tenzij de verdenking bestaat (bijvoorbeeld bij niet gemelde samenwoning) dat er sprake is van deelneming in de zin van titel V WvSr en/of van begunstiging in de zin van artt. 416 of 417bis WvSr. In dat geval is iedere verdachte aansprakelijk voor het totale nadeel.

1.4. *Twee categorieën*

Onderscheiden worden twee categorieën:

- I. Een nadeel kleiner dan € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-).
- II. Een nadeel van € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) of meer.

1.5. *Geen gebruik strafvorderlijke bevoegdheden en geen vervolging in categorie I-zaken*

Bij het onderzoek naar zaken behorend tot categorie I worden in beginsel geen strafvorderlijke bevoegdheden aangewend.

Toelichting:

Het aanwenden van strafvorderlijke bevoegdheden kan in beginsel slechts aan de orde zijn bij het redelijk vermoeden dat het nadeel € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) of meer bedraagt. Met de aanvaarding van de motie-Noorman-Den Uyl/Schimmel en recentelijk de maatregelen in de Wet werk en bijstand, wordt deze categorie zaken immers door oplegging van een bestuurlijke maatregel of boete afgedaan. Aanwending van het strafrechtelijk instrumentarium voor een ander doel is onzuiver.

Aan bedoeld 'redelijk vermoeden'

dienen niet te hoge eisen te worden gesteld. Met name bij de aanvang van een onderzoek naar een (vermoede) zwarte fraude is veelal niet duidelijk over welke periode de frauduleuze handelingen zich hebben uitgestrekt en daarmee wat (uiteindelijk) het bewijsbaar nadeel zal zijn. Vermoeden heeft hier de strekking van 'wel voorstelbaar'.

Tijdens of na afronding van het onderzoek kan blijken dat het (bewijsbaar) nadeel lager uitvalt. In dat geval blijft inzending van het proces-verbaal en (verdere) vervolging achterwege. Indien dwangmiddelen zijn aangewend, handelen de opsporingsambtenaren overeenkomstig de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden.

Hoofdregeel voor sanctionering:

Zaken met een nadeel tot € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) (categorie I) worden vanaf 1 april 2000 in beginsel bestuurlijk afgedaan. In zaken (vermoedelijk) behorend tot categorie I wordt – indien een strafrechtelijk onderzoek heeft plaatsgevonden – het proces-verbaal niet ingezonden en vindt geen (verdere) strafrechtelijke vervolging plaats.

Uitzondering 1: strafrechtelijke dwangmiddelen toegepast vóór inwerkingtreding aanwijzing.

Zaken waarin, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de vorige of deze aanwijzing, strafrechtelijke dwangmiddelen werden toegepast of waarin de persoon reeds als verdachte is gehoord, zullen altijd bij het OM ingeleverd en in overleg met het OM afgedaan dienen te worden.

Uitzondering 2: pleegperiode vóór 1 april 2000.

Zaken met een nadeel tussen f 6.000,- en f 12.000,-, waarvan de pleegperiode geheel vóór 1 april 2000 ligt, kunnen in overleg met het OM strafrechtelijk worden afgedaan.

Toelichting:

Hoewel de bepalingen van de voormalige Wet BMTI beboeting van alle daarvoor in aanmerking komende gedragingen mogelijk maakte, was toepassing, in het licht van de richtlijn sociale zekerheidsfraude d.d. 20-11-1996, primair aangewezen voor zaken met een nadeel tot f 6.000,- (€ 3.000,-).

Uitzondering 3: herhaling van overtredingen binnen een bepaalde periode. Wanneer een bepaalde persoon zich binnen een periode van vijf jaar voor de tweede maal heeft schuldig gemaakt aan sociale zekerheidsfraude, kan een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, proces-verbaal opgemaakt en strafrechtelijk vervolgd worden. In deze gevallen is de datum van de 1e sanctionering startpunt voor de termijn van vijf jaren en moet(en) de gepleegde gesanctioneerde overtreding(en) aantoonbaar zijn, en in het proces-verbaal worden weergegeven en dienen beide nadeelbedragen ten minste f 6.000,- of € 3.000,- te bedragen.

Toelichting:

Alle vormen van herhaling van gesanctioneerde overtreding(en) worden hier bedoeld, er kan op de constatering van de 1e gesanctioneerde overtreding een bestuurlijke maatregel of boete zijn opgelegd of strafrechtelijke sanctie zijn gevolgd. Deze beslissing moet aangetoond worden in het proces-verbaal middels een afschrift van de bestuurlijke boete- en/of maatregelbeschikking of een uittreksel uit het justitieel documentatieregister, met pleegdatum of pleegperiode. In de beoordeling dienen alle herhalingen, die aan het uitvoeringsorgaan uit de 'eigen' administratie bekend zijn te worden betrokken, alsmede de herhalingen die voor het uitvoeringsorgaan redelijkerwijs – via gegevensuitwisseling – kenbaar zijn.

Uitzondering 4: geen bestuurlijke boete of bestuurlijke maatregel mogelijk.

Zaken met een nadeel onder de € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) terzake waarvan, gezien de pleeg- of benadelingsperiode of anderszins, geen bestuurlijke boete of bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd, kunnen strafrechtelijk worden afgedaan.

Toelichting:

Voor de sectoren werknemers- en volksverzekeringen (voormalige LISV, thans UWV en de SVB) trad de Wet BMTI en bijbehorend boetebesluit in werking op 1 augustus 1996; gemeenten kunnen frauduleuze gedragingen in de sociale zekerheid sedert 1 juli 1997 tot 1 januari 2004, de datum van inwerkingtreding van de Wet Werk en Bijstand, beboeten.

De grens van € 6.000,- voor strafrechtelijke afdoening geldt onder de Wet werk en bijstand niet voor zaken tegen verdachten die geen bijstandsuitkering (meer) genieten en waartegen de gemeente derhalve geen corrigerende maatregel of boete meer kan opleggen. Indien in dit geval aan het gestelde in paragraaf 2 is voldaan, kan strafrechtelijk opgetreden worden, ongeacht het nadeelbedrag.

Vanaf 1 januari 2004 treden de op de Wet werk en bijstand toegesneden aanwijzingen en aanbevelingen voor opsporing en vervolging van overtredingen van die wet in paragraaf 2 van deze aanwijzing in werking.

1.6. In beginsel strafrechtelijk onderzoek – inzenden proces-verbaal bij categorie II-zaken

In zaken behorend tot categorie II wordt in beginsel steeds een strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd en het proces-verbaal terzake ingediend bij het OM.

Voor bijstandsfraude zaken gelden na de datum van inwerkingtreding van de Wet Werk en Bijstand de speciale regels voor opsporing en vervolging gesteld in paragraaf 2.

De beslissing om in afwijking van deze aanwijzing geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen en/of geen proces-verbaal in te zenden, wordt in overleg met het OM genomen.

1.7. In beginsel strafrechtelijke sanctionering bij categorie II-zaken

Het OM stelt in zaken behorend tot categorie II, in beginsel steeds vervolging in. Bijzondere omstandigheden met betrekking tot de zaak, de persoon van de dader of de omstandigheden waaronder het feit/de feiten is/zijn begaan kunnen in een individueel geval uitzondering op deze regel rechtvaardigen.

Toelichting:

Maatgevend voor de vervolgingsbeslissing is het met de bewijsbare strafbare feiten sporend nadeel, zoals dat door de uitkering verstreckende instantie is vastgesteld, op het moment dat het openbaar ministerie zijn beslissing neemt. Het uitgangspunt, geformuleerd in HR 08 juli 1998, NJ 1998, 877, wordt hier gevolgd.

Algemene termen om af te zien van vervolging zijn opgenomen in de 'instructie sepotgronden'

(reg.nr.1999I006)

In toenemende mate zijn personen in de leeftijd van 65 jaar of ouder en personen met een slechte fysieke gezondheidstoestand of gehandicapten, verdachte met betrekking tot sociale zekerheidsfraude. Deze gevallen worden niet anders behandeld dan soortgelijke gevallen waarin geen sprake is van ouderdom, fysieke gezondheidstoestand of handicap. Strafrechtelijke vervolging roept echter soms praktische uitvoeringsproblemen op. Indien het realiseren van een werkstraf – bijvoorbeeld vanwege de slechte gezondheid en/of handicap van de verdachte – feitelijk, en/of het betalen van een geldsomtransactie voorstel – gelet op de persoonlijke omstandigheden – praktisch, niet uitvoerbaar zijn, kan wellicht een beslissing tot voorwaardelijke sepot met een bijzondere voorwaarde, een oplossing bieden om toch strafrechtelijk op te treden.

1.8. Toepasselijkheid aanwijzing

Zaken met een nadeel vanaf € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) worden, ongeacht het tijdstip waarop het feit of de feiten werd(en) gepleegd en het nadeel werd veroorzaakt, volgens deze aanwijzing en de richtlijn voor strafvordering behandeld.

Toelichting:

Zaken met een nadeel boven de € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) werden reeds in het (relevante) verleden immer strafrechtelijk opgespoord en vervolgd; deze aanwijzing behelst geen bepalingen die voor betrokkenen nadeliger zijn, zodat deze integraal van toepassing kunnen zijn op alle zaken, behorend tot deze categorie.

1.9. Non-cumulatie

Cumulatie van administratieve boeten en strafrechtelijke sancties is uitgesloten.

Toelichting:

In zaken die door het OM worden vervolgd, kan door de uitvoerende instantie geen bestuurlijke boete worden opgelegd. In de bijzondere wetten zijn, ter voorkoming van ongewenste 'dubbele bestraffing' bepalingen met die strekking opgenomen. Zakelijk weergegeven is steeds geregeld dat een (bestuurlijke) boete niet wordt opgelegd, zolang de gedraging wordt

onderzocht door het openbaar ministerie, alsmede dat de oplegging van een (bestuurlijke) boete definitief achterwege blijft indien ter zake van de gedraging tegen de (betrokkene als) verdachte een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge art. 74 WvSr.

2. Wet werk en bijstand

2.1. Inleiding

Ingevolge het bepaalde in de Wet werk en bijstand, Stbl. 2003, 375, zoals in werking getreden op 1 januari 2004, ligt de uitvoering van deze wetgeving volledig bij de gemeenten. Gemeenten zijn verplicht krachtens artikelen 8 en 8a van de wet in een gemeentelijke verordening en overige regels hun beleid, waaronder hun handhavingsbeleid, te formuleren en vast te stellen.

In deze wet vervallen voor de gemeente de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de verplichting om teveel of onterecht betaalde bijstandsgelden terug te vorderen.

2.2. Opsporing en sanctionering

Zowel de gemeenten als het Openbaar Ministerie willen – mede gelet op het gestelde onder het kopje 'achtergrond' op blz. 1 van deze aanwijzing – de grens voor strafrechtelijke handhaving en vervolging handhaven op het nadeelbedrag van € 6.000,-. Indien sprake is van een lager nadeel treedt de gemeente corrigerend op, middels maatregelen van verlaging en/of (gedeeltelijke) intrekking van de uitkering en/of anderszins, alsmede – zoveel mogelijk – middels terugvordering van het onterecht uitgekeerde. Wanneer sprake is van een nadeel van € 6.000,- of hoger en/of sprake is van een hiervoor onder 1.5. genoemde uitzondering wordt in principe strafrechtelijk opgespoord en vervolgd.

Teneinde de officier van justitie te informeren moet in het proces-verbaal zoveel mogelijk worden aangegeven of terugvordering is of wordt ingesteld en, in geval van terugvordering, tot welk bedrag er is of wordt teruggevorderd.

3. Informatieverstrekking

3.1. Kennisgeving beslissing tot niet (verdere) vervolging aan uitvoeringsorgaan

In alle zaken, die niet (verder) door het OM worden vervolgd, wordt het proces-verbaal, onder gemotiveerde kennisgeving van deze beslissing, aan de uitvoerende instantie ter beschikking gesteld. Het OM stelt het betrokken uitvoeringsorgaan ten spoedigste, doch uiterlijk binnen drie maanden na inschrijving van een zaak ten parkette, in kennis van deze beslissingen.

Toelichting:

Op verschillende gronden kan het OM een ter vervolging aangeboden zaak alsnog seponeren.

Indien (een deel) van de strafbare feiten waaraan het nadeel is gerelateerd, bij beoordeling niet bewijsbaar blijkt, kan het nadeel, gerelateerd aan bewijsbare strafbare feiten, onder de € 6.000,- (tot 1 januari 2002 f 12.000,-) zakken.

Als hierboven aangegeven kan ook op de gronden, verwoord in de algemene sepotinstructie, de vervolging niet opportuun zijn. Ernstige gebreken in de administratieve fase of onherstelbare gebreken in het proces-verbaal kunnen vervolging onwenselijk of onmogelijk maken. Er kan ook sprake zijn van een uitzondering zoals hiervoor beschreven onder 1.7.

Beslissingen tot niet verdere vervolging dienen spoedig en gemotiveerd ter kennis van het uitvoeringsorgaan te worden gebracht. Het uitvoeringsorgaan beoordeelt vervolgens of bestuurlijke sanctionering opportuun is. Als hiervoor besproken, dienen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving elkaar aan te vullen en op elkaar afgestemd te zijn. Naast cumulatie van sancties moet in de regel worden voorkomen, dat in het geheel geen sanctie wordt opgelegd, waar dit wel passend is.

4. Internationaal opsporingsonderzoek en strafrechtelijke vervolging

Opsporing en vervolging van Nederlandse sociale zekerheidsfraude in het buitenland vindt in principe plaats onder dezelfde condities als hiervoor aangegeven in deze aanwijzing, maar – gelet op de omstandigheden dat dergelijke zaken veel extra

tijd en energie vergen t.o.v. de zaken die zich op Nederlands grondgebied afspelen en op het immer aanwezige capaciteitsgebrek en ten einde de beslissing hierover iets te vergemakkelijken zijn hieronder een aantal toetsings- c.q. wegingscriteria ter indicatie gegeven.

Opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude in het buitenland kan o.a. aan de orde komen in de volgende gevallen (geen limitatieve opsomming):

- Bij export van uitkeringen naar het buitenland (bijv. Kinderbijslag).
- Bij de vermoede aanwezigheid van buitenlands vermogen.
- Voormalig uitkeringsgerechtigden die inmiddels gemigreerd zijn naar het land van herkomst.

Ten aanzien van internationale opsporing en vervolging geldt dat aan een aantal voorwaarden zoveel mogelijk voldaan moet zijn, wil een dergelijke opsporing en vervolging opportuun geacht worden.

Het betreft de volgende voorwaarden:

1. De (administratieve) mogelijkheden van de uitkeringsinstantie om informatie uit het buitenland te vergaren, zijn uitgeput.
2. Strafrechtelijk onderzoek en sanctiemogelijkheden moeten een meerwaarde bieden ten opzichte van de administratieve mogelijkheden.
3. Er dient een strafrechtelijk rechtshulpverdrag te bestaan tussen Nederland en het betreffende land.

In bovenbedoelde gevallen kan in een dergelijke zaak internationale opsporing en/of vervolging worden ingesteld, mits er zich daarnaast één of meer van de hieronder vermelde omstandigheden voordoen, waarbij in ieder geval sprake dient te zijn van een aanzienlijk nadeel.

Het betreft de volgende omstandigheden:

- Feiten zijn gepleegd in georganiseerd en/of internationaal verband.
- Ernst van de zaak.
- Aanwijzing dat er voldoende bewijsmateriaal verkrijgbaar is in het buitenland, waaronder b.v. aantoonbaar vermogen in het buitenland.
- De verdachte bevindt zich in Nederland.
- De verblijfplaats van de verdachte in het buitenland is bekend.
- Preventieve signaalfunctie.

Voor het overige zal de officier van justitie in een dergelijke zaak bij een beslissing ten aanzien van het al dan niet opstarten van internationale opsporing en vervolging steeds een afweging moeten maken met betrekking tot de volgende punten.

1. Het aantal, soort en intensiteit van de opsporingsmiddelen.

De officier van justitie dient alvorens een internationaal opsporingsonderzoek te starten, een inschatting te maken van het aantal, de soort en de intensiteit van de in te zetten opsporingsmiddelen. Steeds moet in het oog worden gehouden dat in het buitenland aanwezige of via het buitenland te verkrijgen bewijsmiddelen extra complicerende en vertragende factoren op kunnen leveren, door het inzetten van internationale opsporingsmiddelen.

2. De kosten van de opsporing versus het geleden nadeel.

De officier van justitie dient zich van tevoren goed te beraden over de kosten van de in te zetten opsporingsmiddelen. Internationale opsporing brengt extra kosten met zich mee. Men denke daarbij aan o.a. het (laten) horen van in buitenland aanwezige verdachten, het (laten) plaatsen van internationale taps, internationale signaleringen, observaties e.d. Daarnaast dienen de vermoedelijk te maken opsporingskosten in een redelijke verhouding te staan tot het door de gepleegde feiten veroorzaakte nadeel of het teweeg te brengen beoogd algemeen preventief effect in de samenleving.

3. De aanwezigheid van sociaal attachés of intermediairs (vertrouwensadvocaten) in het betrokken land, die kunnen bemiddelen bij controle of opsporingsactiviteiten. Indien in het land waar de opsporingshandelingen plaats dienen te vinden een sociaal attachée of een intermediair aanwezig is, zal de opsporing mogelijk op meer eenvoudige en goedkopere wijze kunnen worden uitgevoerd dan in landen waar dergelijke contacten niet aanwezig zijn. In deze gevallen is het mogelijk om een betrekkelijk eenvoudig onderzoek met minder dan een aanzienlijk nadeel toch in het buitenland te onderzoeken, d.m.v. gebruikmaking van een van de genoemde functionarissen, die

dan vervolgens door een opsporingsambtenaar als getuigen gehoord moeten worden.

Een op deze wijze opgestelde en ondertekende getuigenverklaring, aangevuld met schriftelijke bewijzen, verwerkt in het proces-verbaal, kan voldoende zijn als bewijs voor het gepleegde strafbare feit.

4. Of er sprake is van een onderzoek dat past in een projectafspraken, waarbij bepaalde zaken in een project centraal zijn gesteld en strafrechtelijke handhaving als bestuursondersteunende inzet is afgesproken. Een dergelijk project kan met het landelijk OM of het plaatselijk OM zijn afgesproken. Voor de weging van een dergelijk onderzoek zijn de eerdergenoemde toetsingscriteria van veel minder belang en ondergeschikt aan de afspraken, die voor het project zijn gemaakt.

5. Ontneming

Ten aanzien van de mogelijkheden tot het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel in sociale zekerheidsfraudezaken, geldt als uitgangspunt:

‘Geen ontneming, tenzij.....’

Achterliggende gedachte hierbij is dat de uitkeringsinstanties over voldoende eigen mogelijkheden tot terugvordering, verrekening, verhaal en beslag beschikken. Het strafrecht is niet bedoeld om ten onrechte uitgekeerde gelden voor de uitkeringsinstanties terug te halen. (n.b. dit kan anders zijn indien de mogelijkheden tot terugvordering voor de uitkeringsinstantie inmiddels verjaard zijn). Andere argumenten om niet te ontnemen betreffen het gebrek aan middelen en geld bij de verdachte om te kunnen ontnemen in dit soort zaken, alsmede het gegeven dat het onwenselijk zou zijn dat personen onder het bestaansminimum terecht zouden komen.

Afwijking van het uitgangspunt van ‘geen ontneming, tenzij ...’ is eerst mogelijk in o.a. de hieronder genoemde gevallen, welke voor de officier van justitie in een zaak aanleiding kunnen zijn om een strafrechtelijk financieel onderzoek te starten en een ontneming of ontnemingsmaatregel te vorderen.

Het betreft geen limitatieve opsomming, maar het verdient aanbeveling

om slechts een ontneming te overwegen nadat één of meer van de hieronder betreffende situaties of gevallen zich gelijktijdig voordoen, waarbij in ieder geval sprake moet zijn van bestaande mogelijkheden of middelen geschikt om te ontnemen, alsmede van een aanzienlijk nadeel.

Het betreft de volgende gevallen of situaties:

- Feiten zijn gepleegd in georganiseerd en/of internationaal verband.
- De terugvorderingsmogelijkheden van de uitkeringsinstantie zijn verjaard
- Substantieel nadeel boven hetgeen door de uitkeringsinstantie kan worden teruggevorderd.
- Er is aanzienlijk vermogen aanwezig (bijv. onroerend goed).
- Eigendom van het vermogen is eenvoudig te bewijzen.
- Vermogen bevindt zich in Nederland.
- Aantoonbaar vermogen in het buitenland.

Overgangsrecht

Deze aanwijzing geldt vanaf het moment van inwerkingtreding voor alle zaken waarin nog geen dagvaarding is uitgebracht.

In alle zaken, waarin de schade is ontstaan vóór en tot en met 31 december 2001, moet in het proces-verbaal de schade in guldens worden weergegeven en geldt een schadebedrag van f 12.000,- als grens voor strafrechtelijke afdoening. In zaken, waarin de schade is ontstaan na 1 januari 2002, geldt als grens voor strafrechtelijke afdoening het minimale nadeelbedrag van € 6.000,- . Het totaalbedrag van de schade wordt in het proces-verbaal weergegeven in euro's. De bedragen in guldens worden hiervoor – via de vaste koers van f 2,20371 – in het proces-verbaal omgerekend naar euro's.

In zaken, waarin de totale aaneengesloten schadepriode is ontstaan vóór of op 31 december 2001 en doorloopt na 1 januari 2002 is de grens voor strafrechtelijke afdoening het minimale nadeelbedrag van € 6.000,-. In het proces-verbaal van deze zaken moet de benadeling, die is ontstaan in guldens (dus voor 1 januari 2002), ook in guldens berekend worden weergegeven. Ook in deze zaken wordt het totaalbedrag van de schade in het proces-verbaal weergegeven in euro's. De bedragen in guldens worden hiervoor - via de vaste koers van f 2,20371 – in het proces-verbaal omgerekend naar euro's.