

Vergaderjaar 1994–1995

23 909

Wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 januari 1995

1. Inleiding

Het kabinet heeft grote waardering voor het feit dat de Kamer het verslag over dit wetsvoorstel zo snel kon en wilde uitbrengen. Daaruit blijkt dat niet alleen de voorgestelde aanscherping van het handhavingsbeleid, maar ook de noodzaak van een spoedige invoering daarvan op brede steun kan rekenen. Wel blijkt op een aantal punten nog behoefte te bestaan aan verduidelijking. Dit betreft in de eerste plaats de vraag, waarin nu precies de meerwaarde van het voorstel ten opzichte van het bestaande sanctiestelsel schuilt. Daarom worden de noodzaak en strekking van het wetsvoorstel nog eens toegelicht. Daarbij zal blijken dat het wetsvoorstel enerzijds geen ingrijpende wijziging van het bestaande sanctie-instrumentarium behelst, maar anderzijds toch een duidelijke meerwaarde heeft, doordat bestaande instrumenten worden aangescherpt en een aantal lacunes wordt weggenomen.

In de tweede plaats blijkt de verhouding van het wetsvoorstel tot andere in voorbereiding of ontwikkeling zijnde wetgeving nogal wat vragen te hebben opgeroepen. Daarom zal hieronder de verhouding tot onder meer het advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (verder: de Toetsingscommissie), het wetsvoorstel tot herziening van het fiscale boetestelsel en de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht nog eens worden uiteengezet. Omwille van de overzichtelijkheid zal dit in afzonderlijke paragrafen plaatsvinden. Dit betekent dat in deze nota niet ten volle de indeling van het verslag wordt gevolgd. Voorts zullen de in het wetsvoorstel gemaakte keuzen op een aantal onderdelen nader worden gemotiveerd. Tenslotte heeft het verslag op een aantal punten geleid tot heroverweging van gemaakte keuzen. Dit betreft de mogelijkheid om in bepaalde situaties af te zien van terug- of invordering in verband met schuldsanering, de omschrijving van gevallen waarin taalhulp moet worden geboden (art. 27b, derde en 27c, tweede lid, WW e.a.), alsmede de verjaringstermijn bij de bestuurlijke boete (art. 27e, tweede lid, WW). Voorgesteld wordt de verjaringstermijn van 12 jaar te bekorten tot 5 jaar.

Deze aanpassingen zullen worden neergelegd in een nog in te dienen nota van wijziging. In die nota zal tevens een voorgenomen aanscherping van het sanctiebeleid (in de terminologie van het wetsvoorstel betreft het

de maatregelen) worden opgenomen. Aanvankelijk was laatstbedoelde aanscherping tezamen met de aanscherping van de referte-eis in een afzonderlijk wetsvoorstel met betrekking tot de Werkloosheidswet neergelegd (Kamerstukken II, 1994/95, 23 985), maar het zeer onlangs ontvangen advies van de Raad van State over dat voorstel heeft aanleiding gegeven het sanctiedeel in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. In verband daarmee dient de nota van wijziging aan de Raad van State te worden voorgelegd. Dat zal zo spoedig mogelijk plaatsvinden. Deze nota van wijziging zal na ontvangst van het advies van de Raad worden ingediend.

2. Noodzaak, strekking en opzet van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel vormt onderdeel van de aanscherping van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. Dat een verscherpte handhaving noodzakelijk is behoeft, gelet op de algemeen bekende ernst en omvang van de fraudeproblematiek, nauwelijks nog betoog. In bijlage 22 bij de Miljoenennota 1993 heeft het kabinet een samenhangende visie op het gehele handhavingsbeleid ontvouwd. Centraal daarin staat dat het handhavingsbeleid een meersporenbeleid is en moet zijn. Aanscherping van de regelgeving is belangrijk maar niet genoeg. Wij onderschrijven dan ook ten volle het standpunt van de leden van de fracties van het CDA en D'66 dat daarnaast bijvoorbeeld ook de aansturing van de uitvoeringsorganisaties aandacht behoeft. In de Voortgangsrapportage fraudebestrijding (Kamerstukken II, 1993/94, 17 050, nr. 188) komt dat aspect ook aan de orde. Een belangrijk resultaat daarvan is dat de bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsbank en veel gemeenten inmiddels reeds werken met handhavingsbeleidsplannen.

Dit wetsvoorstel betreft een ander spoor, te weten het wegnemen van gebreken in de bestaande regelgeving. Deze gebreken zijn geïnventariseerd in de nota «Aspecten van rechtshandhaving op het gebied van de sociale zekerheid» (Kamerstukken II, 1991/92, 22 457). In deze nota is een volledig overzicht gegeven van het bestaande administratieve sanctiesysteem, waarbij een aantal gebreken en lacunes aan het licht kwam. Aangekondigd werd dat deze zouden worden weggenomen, hetgeen in het thans voorliggende wetsvoorstel dan ook geschiedt. Het gaat daarbij om twee hoofdpunten: de handhaving van informatieverplichtingen van de uitkeringsgerechtigden door een administratieve boete en de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen. Beide zijn voor de handhaving van groot belang. Bij de terugvordering gaat het erom dat ten onrechte genoten uitkering zoveel mogelijk ook daadwerkelijk wordt terugbetaald. Dat is nodig om een rechtvaardige verdeling van schaarse collectieve middelen te verzekeren, maar heeft ook een preventieve werking. Het moet duidelijk zijn dat fraude niet loont. Dat is thans onvoldoende gewaarborgd, omdat de uitvoeringsorganen wel bevoegd, maar niet verplicht zijn ten onrechte genoten uitkering terug te vorderen. Daarom wordt voorgesteld de terugvordering verplicht te stellen; slechts in uitzonderlijke gevallen kan nog van terugvordering worden afgezien. Tevens wordt voorgesteld de terugvordering te vergemakkelijken door ruimere verrekeningsmogelijkheden en door invoering van de mogelijkheid om direct tot uitvoering van een terugvorderingsbesluit over te gaan.

Bij de vaststelling van het recht op uitkering en bij de controle zijn de uitvoeringsorganen in belangrijke mate afhankelijk van informatie die door de betrokkene zelf wordt verstrekt. Daarom is van groot belang dat helder is vastgelegd dat de belanghebbende verplicht is tijdig juiste en volledige informatie te verstrekken. Gebleken is dat deze verplichting niet in alle sociale zekerheidswetten afdoende was geregeld. Daarin is thans voorzien.

Vervolgens dient op de schending van de informatieverplichting een adequate sanctie te staan. Bij de keuze van de sanctie zijn twee uitgangspunten richtinggevend geweest. In de eerste plaats dient, zoals ook in bijlage 22 bij de Miljoenennota 1993 is uiteengezet, bij informatiefraude steeds een punitieve sanctie te worden opgelegd. Het is niet voldoende dat betrokkene het ten onrechte uitgekeerde bedrag terugbetaalt. Dan heeft betrokkene immers van de fraude geen voordeel, maar ook geen nadeel ondervonden en is het afkeurenswaardige van de fraude onvoldoende duidelijk gemaakt.

In de tweede plaats dient, niet alleen vanwege de thans aanwezige overbelasting van de strafrechtelijke keten, maar ook in verband met de principiële eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganen voor de handhaving, een bestuurlijke sanctie mogelijk te zijn. Dat laat overigens onverlet dat voor de zwaardere gevallen de mogelijkheid om te kiezen voor een strafrechtelijke reactie niet kan worden gemist.

In de huidige situatie is aan deze uitgangspunten niet steeds voldaan. Met name is geen punitieve bestuurlijke sanctie mogelijk indien de betrokkene geen uitkering meer geniet, dan wel indien de gehele uitkering ten onrechte is genoten. Dan kan immers geen korting op de uitkering meer worden toegepast, respectievelijk kan de korting niet verder gaan dan ontneming van hetgeen ten onrechte is genoten. Om in deze leemte te voorzien is gekozen voor de bestuurlijke boete als sanctie op schending van de informatieverplichting, met dien verstande dat, zoals aangegeven, ook de mogelijkheid blijft bestaan om te kiezen voor een strafrechtelijke reactie. In de richtlijn sociale zekerheidsfraude is uitgewerkt welke van deze mogelijkheden in welke gevallen moet worden gebruikt. Van een keuzemogelijkheid is geen sprake.

Bij de uitwerking is er vervolgens voor gekozen een onderscheid aan te brengen tussen enerzijds de informatiefraude, waarvoor een boete kan worden opgelegd, en anderzijds de overige verwijtbare gedragingen, waarop als vanouds gereageerd kan worden met het tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren van uitkering; daarvoor is de term maatregel geïntroduceerd. Voor de gevallen waarin informatiefraude ook nu al met een maatregel kan worden gesanctioneerd, komt de boete dus in de plaats van die maatregel.

Aan het maken van onderscheid tussen boeten en maatregelen liggen in hoofdzaak drie overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats wordt een overzichtelijk wettelijk systeem verkregen, waarbij duidelijk is welke sanctie op welke gedraging staat. Dat de verschillende gedragingen en dus ook sancties in de praktijk soms kunnen samenlopen doet daaraan niet af. In de tweede plaats bestaat de geschetste leemte alleen bij informatiefraude. Op gedragingen als onvoldoende solliciteren of niet meewerken aan een medisch onderzoek kan adequaat worden gereageerd door het korten of zondig stopzetten van de uitkering. In de derde plaats is van belang dat bij de boete rekening moet worden gehouden met de uit een aantal mensenrechtenverdragen voortvloeiende eisen, die blijkens de jurisprudentie niet gelden voor de maatregelen.

Samenvattend bestaat de voorgestelde regeling dus uit de volgende hoofdelementen, die tezamen de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie vormen:

- vastlegging van een duidelijke informatieverplichting;
- invoering van de verplichting om bij schending van die verplichting een boete op te leggen;
- aanbrengen van onderscheid tussen boete en maatregelen;
- verplicht stellen van terugvordering (voor de uitvoering van de ABW, IOAW/Z geldt al een verplichting);
- invoering van ruimere verrekeningsmogelijkheden en andere voorzieningen om de terugvordering te vergemakkelijken.

Deze elementen keren in de betrokken sociale zekerheidswetten terug; dat verklaart de omvang van het wetsvoorstel. De regelingen zijn in de verschillende wetten echter steeds volgens hetzelfde stramien opgezet, zodat voor het gehele terrein van de sociale zekerheid een zoveel mogelijk uniform systeem ontstaat. Daarnaast is vanzelfsprekend zorggedragen voor afstemming met het kabinetsbeleid inzake de inrichting van bestuurlijke boeteregelingen, zoals neergelegd in het kabinetsstandpunt over het advies van de Toetsingscommissie over «Handhaving door bestuurlijke boeten».

Dat de sanctiebepalingen in alle sociale zekerheidswetten afzonderlijk zijn opgenomen en niet in een afzonderlijke wet, zoals de fractie van het GPV voorstelt, heeft als voordeel dat alle verplichtingen die op de uitkeringsgerechtigde rusten per wet zijn geordend. Indien de boete in een afzonderlijke wet zou worden opgenomen, zou dit betekenen dat in zekere zin aan de samenhang van de verplichtingen afbreuk wordt gedaan. Voor een nadere uiteenzetting van de gronden waarop het onwenselijk moet worden geacht te komen tot een algemene handhavingswet voor de sociale zekerheid zij verwezen naar paragraaf 7 van het rapport van de interdepartementale werkgroep tweede fase wetgevingsproject fraudebepalingen. Dat rapport was als bijlage gevoegd bij de brief die de minister van Justitie mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 7 februari 1992 aan de Tweede Kamer zond (Kamerstukken II, 1991/92, 22 300 VI, nr. 35).

3. Verhouding bestuursrecht/strafrecht

Wij onderschrijven de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat een strafrechtelijke sanctie als zwaarder dan een administratieve sanctie moet worden beschouwd. Een strafrechtelijke sanctie wordt in de justitiële documentatie opgeslagen, hetgeen verregaande consequenties voor het maatschappelijk leven van de betrokkene kan hebben. Deze kan door een veroordeling zijn baan verliezen of, indien hij een uitkering ontvangt, veel moeilijker een nieuwe werkkring verwerven. Een bijkomende negatief effect is dat de behandeling van een strafzaak openbaar is. Overigens is een vergelijking moeilijk te maken, omdat een administratieve sanctie altijd financieel is, terwijl een strafsanctie zich kan voordoen in verschillende vormen: niet alleen financieel (boete of transactie), maar ook in de vorm van vrijheidsstraf of dienstverlening.

De PvdA-fractie is van mening dat de aanpak van uitkerings-, premie- en fiscale fraude in relatie tot elkaar moet worden gezien. Zowel de fractie van de PvdA als de CDA-fractie hebben in dit verband vragen gesteld over de gelijkschakeling van de aanpak van fiscale fraude en de aanpak van sociale zekerheidsfraude.

Het kabinet heeft al eerder te kennen gegeven dat het belastingfraude en uitkeringsfraude even afkeurenswaardig vindt en dat de wijze van sanctionering zoveel mogelijk op gelijke manier plaats dient te vinden. De Belastingdienst beschikt evenwel tot nog toe over betere instrumenten om snel en adequaat op geconstateerde fraude te reageren dan de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hier in een leemte. Daarnaast, de CDA-fractie heeft dit terecht geconstateerd, maakten de uitvoeringsorganen sociale zekerheid veel minder dan door het kabinet gewenst gebruik van de aan hen toekomende bevoegdheid om sancties op te leggen. In de vervolgingsrichtlijnen uitkeringsfraude en fiscale fraude is bij de keuze van de drempelbedragen, waarboven het openbaar ministerie wordt ingeschakeld, met het voorgaande rekening gehouden. Bij uitkeringsfraude wordt bij een benadelingsbedrag tussen de f 6000,- en f 12 000,- een proces-verbaal opgemaakt, waarna in overleg met het openbaar

ministerie aan de hand van zogenaamde prioriteitspunten wordt besloten tot administratiefrechtelijke afdoening dan wel strafrechtelijke afdoening. Bij een benadelingsbedrag boven de f 12 000,- wordt het openbaar ministerie altijd ingeschakeld. Bij belastingfraude (particulieren) wordt bij gevallen vanaf f 12 000,- overleg gepleegd tussen de fraudecoördinator van de betreffende belastingeenheid en het openbaar ministerie, eveneens aan de hand van prioriteitspunten over de wijze van afdoening.

Voor wat betreft de verschillen en de redenen daarvan tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel tot herziening van het fiscale boetestelsel zij verwezen naar paragraaf 5.

Ten aanzien van de samenhang in aanpak van belasting- en premiefraude van bedrijven zij gewezen op de vervolgingsrichtlijn premiefraude voor werkgevers die onlangs is vastgesteld. Op 1 januari 1995 zal deze in werking treden. De richtlijn is nagenoeg gelijk aan de fiscale richtlijn voor ondernemingen. In de memorie van toelichting is reeds vermeld dat het boetesysteem voor de heffing en inning van premies zal worden aangepast aan het wetsvoorstel tot herziening van het stelsel van administratieve fiscale boeten en van het fiscale strafrecht. Overigens is inmiddels besloten aan deze wijziging geen afzonderlijk wetsvoorstel te wijden. Het is efficiënter deze wijziging in de Coördinatiewet sociale verzekering mee te nemen in de aanpassingswet bij het wetsvoorstel fiscale boeten.

Met de fractie van het CDA is het kabinet van mening dat sancties voldoende zwaar moeten zijn om een preventieve werking te hebben. Zoals reeds opgemerkt worden sancties thans echter niet altijd in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen opgelegd, hetgeen afbreuk doet aan de preventieve werking. Hierin wordt nu juist door dit wetsvoorstel voorzien.

Indien, zoals de fracties van het CDA en D'66 vragen, door het uitvoeringsorgaan een boete is opgelegd en nadien bestaat het vermoeden dat de zaak grotere proporties heeft dan aanvankelijk werd aangenomen, vormt dit aanleiding voor een zelfstandige actie van het uitvoeringsorgaan. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin na de vaststelling van schending van de informatieverplichting over een zekere periode, naderhand wordt geconstateerd dat deze schending zich ook over een andere periode voordeed. Te denken valt aan de situatie dat aanvankelijk werd aangenomen dat in februari geen inkomsten zijn opgegeven en daarna is komen vast te staan dat ook in januari en maart inkomsten aanwezig waren. Er is dan in juridische zin sprake van nieuwe feiten die op hun eigen merites moeten worden beoordeeld, hetgeen moet leiden tot bestuurlijke of strafrechtelijke afdoening. De beslissing met betrekking tot de maand februari blijft gehandhaafd. Een andere mogelijkheid is dat over een periode reeds is vastgesteld dat de informatieverplichting is geschonden en nadien blijkt dat het geleden nadeel groter was dan aanvankelijk kon worden vastgesteld. Hierbij valt te denken aan het verzwijgen van meerdere inkomensbronnen, waarvan er aanvankelijk slechts één kon worden vastgesteld. Ook dan dient de beslissing omtrent de eerste inkomensbron te worden gehandhaafd en wordt met betrekking tot de andere bronnen een afzonderlijke beslissing genomen. Daarbij wordt uiteraard wel rekening gehouden met de eerder genomen beslissing.

4. Het kabinetsbeleid inzake bestuurlijke boeten

Een aantal fracties heeft om een nadere toelichting verzocht op de verschillen tussen het advies van de Toetsingscommissie en het wetsvoorstel. Opmerking verdient dat op deze verschillen ook al is ingegaan in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dat advies

(Kamerstukken II, 1993–1994, 23 400 VI, nr 48), en dat het huidige kabinet dat standpunt heeft onderschreven.

Het gaat om de volgende verschillen:

- a. de keuze voor het zgn. model B in plaats van model A;
- b. de functiescheiding;
- c. de schorsende werking van bezwaar;
- d. de verjaringstermijn t.a.v. het opleggen van een boete;
- e. een aanmaningsregeling;
- f. de uitwerking van het zwijgrecht.

Ad a: keuze model B in plaats van model A

De commissie heeft (zoals bekend) twee modellen ontwikkeld, aangeduid als de modellen A en B. Vastgesteld moet worden dat in geen van beide modellen het strafrecht volledig wordt uitgesloten. De beide modellen verschillen slechts voor wat betreft de mate waarin een rol voor het strafrecht is weggelegd. Het meest essentiële onderscheid is dat in model A de belangrijkste keuzen worden gemaakt door de wetgever met als meest pregnante voorbeeld een wettelijk gefixeerd «tarievenstelsel», terwijl in model B deze in belangrijke mate worden overgelaten aan het bestuur. Daarbij gaat model A er van uit dat een en hetzelfde feit – in casu het niet nakomen van de informatieverplichting in de sociale zekerheid – niet tegelijk van een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheid kan worden voorzien. In model B laat de wetgever in beginsel aan het bestuur over welke sanctie wordt gekozen. In theorie blijft derhalve voor alle feiten de mogelijkheid bestaan om strafrechtelijke sancties op te leggen. Hier geldt uiteraard wel een belangrijke randvoorwaarde, namelijk dat ten aanzien van dezelfde misdraging niet tegelijkertijd een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke sanctie kan worden opgelegd (het *una via*-beginsel). Een stelsel dat beide handhavingsmogelijkheden kent (zoals ook het fiscale boetestelsel) maakt een flexibel handhavingsbeleid mogelijk. Zo biedt de beschikbaarheid van beide handhavingsmogelijkheden ruimere mogelijkheden om te voorkomen dat op geconstateerde misdragingen in het geheel niet repressief kan worden gereageerd. Overwegingen voor een keuze voor model B bestaan voorts uit de omstandigheid dat de betrokken misdraging tot (ernstige) financiële schade heeft geleid of omdat de gepleegde feiten wegens hun normatieve lading niet of niet in alle gevallen voor bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Zie hiervoor art. 27d WW. Naar de mening van het kabinet biedt model B de mogelijkheid tot een individuele beoordeling. Met name kan rekening worden gehouden met de concrete omstandigheden van het geval, de ernst van het feit, het berokkende nadeel, de hoogte van het behaalde voordeel, recidive etc. In model A is deze afstemming niet mogelijk. Juist in de sociale zekerheid, waarin de diversiteit van het verwijtbare gedrag groot is, en waar behoefte bestaat aan een individuele beoordeling biedt model B onmiskenbaar voordelen.

In dit wetsvoorstel is onder meer op de hiervoor vermelde gronden gekozen voor een stelsel als in model B. Daarmee wordt tevens aangesloten bij de reeds bestaande en ook voorgestane vervolgingspraktijk, waarbij het OM en het uitvoeringsorgaan in beginsel uitgaan van de drieslag dat bij niet nakoming van de informatieverplichting met een schade tot f 6000,- het bestuur de misdraging zelf van een sanctie voorziet, boven f 12 000,- het OM de zaak aan de strafrechter ter afdoening voorlegt en dat bij de tussencategorie van f 6000,- tot f 12 000,- de kwestie wordt beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. Tenslotte is de keuze voor model B ook ingegeven door de wens om rekening te kunnen houden met de bovengenoemde factoren. Een stelsel van wettelijk gefixeerde boetes zou daarvoor naar het oordeel van het kabinet te weinig ruimte bieden.

Ad b: functiescheiding

De Toetsingscommissie is van mening dat het onwenselijk is dat degene die de overtreding constateert tevens het bestuursorgaan is dat de boete oplegt. Zij bepleit in verband daarmee echter wel een feitelijke afstand tussen boeteoplegger en uitvoerende ambtenaar, doch beveelt aan niet te snel speciaal voor de boete-oplegging tot instelling van een nieuw orgaan te besluiten. In de kabinetsreactie daarop is aangegeven dat niet is gekozen voor een algemeen geldende regeling, Per concreet geval moet worden beoordeeld aan wie de boetebevoegdheid behoort te worden gegeven. Voorop staat dat een bestuursorgaan altijd zonder vooringenomenheid moet handelen (*art. 2:4 Awb). Ook de beslissingen omtrent het opleggen van een boete moet dus zonder vooringenomenheid worden genomen. De naleving van dat beginsel kan op verschillende manieren worden gewaarborgd. Er kan een afzonderlijke functionaris worden benoemd voor het nemen van boetebeslissingen, maar dat is niet altijd nodig. Het tot stand brengen van een zekere afstand tussen de vaststelling van schending van de informatieverplichting en de boete-oplegging kan ook anderszins plaatsvinden. De uitvoeringspraktijk laat daarvan voorbeelden zien, zoals bijvoorbeeld de aanstelling van ambtenaren die op voorstel van anderen beslissingen nemen omtrent de uitkering. Onder hun competentie kunnen ook zeer wel beslissingen over de boete-oplegging worden gebracht. Daarom hebben wij besloten terzake, hoewel daarvoor – zoals een aantal fracties opmerkt – goede argumenten zijn aan te voeren, geen wettelijk voorschrift in het wetsvoorstel op te nemen. Ook voor de regeling van het zwijgrecht (zie aldaar) is functiescheiding geen noodzakelijke voorwaarde. Het verdient naar de mening van het kabinet de voorkeur dit aan de uitvoeringspraktijk over te laten. Daarbij ware ook in aanmerking te nemen dat de boetebeslissing aan volledige rechterlijke toetsing onderworpen is, hetgeen meebrengt dat de zorgvuldigheid van de totstandkoming van die beslissing ook op aspecten van objectiviteit kan worden beoordeeld.

Ad c: schorsende werking

Anders dan door de Toetsingscommissie voorgesteld wordt in het onderhavige wetsvoorstel geen schorsende werking toegekend aan het maken van bezwaar tegen de beschikking waarbij een boete wordt opgelegd. Voor de overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen zij verwezen naar paragraaf 9 van deze nota.

Ad d: verjaring

De verjaringstermijn waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen zal bij nota van wijziging worden gesteld op 5 jaar. De opmerkingen van de fracties hebben geleid tot een heroverweging van de termijn van 12 jaar die als te lang wordt ervaren. Zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid tot boeteoplegging kan worden aangesloten bij de verjaringstermijn voor fiscale vergrijpboeten, die bij navordering van te weinig geheven belasting wordt opgelegd, zijnde 5 jaar.

Ad e: aanmaning

Het model van de Toetsingscommissie kent op het punt van de invordering verschillende fasen: 1. de boetebeschikking (met aanduiding van de betaaltermijn); 2. de bezwaarfase (de bezwaartermijn van 6 weken omvat de betaaltermijn; nadat de bezwaartermijn hetzij ongebruikt is verstreken hetzij een beslissing op bezwaar is genomen, wordt de invordering voortgezet); 3. aanmaning; 4. dwanginvordering met toepassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. (Wat betreft

fase 2 en de niet-schorsende werking van het bezwaar waarvoor in dit wetsvoorstel is gekozen: zie paragraaf 9). In het wetsvoorstel is al direct aan de boetebeschikking executoriale kracht verbonden, zonder dat een voorafgaande aanmaning nodig is. Hiervoor is gekozen terwille van de snelheid en de eenvoud van de uitvoering. Dat betekent echter geenszins dat de zorgvuldigheid daaronder zou moeten lijden. Zowel bij het stellen van de (eerste) betalingstermijn als bij het beslissen op verzoeken om wijziging of uitstel van belanghebbende nadien moeten immers de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Voorts staan belanghebbende de rechtsmiddelen van de Awb (verzoek tot voorlopige voorziening/schorsing aan de president van de rechtbank) en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (verzet) ten dienste. Een en ander biedt naar het oordeel van het kabinet de belanghebbende voldoende rechtswaarborgen, terwijl daartegenover het wettelijk voorschrijven van een aanmaning voor de tenuitvoerlegging van de onderhavige besluiten een onwenselijke belemmering vormt en derhalve in het kader van de handhaving van de sociale zekerheidswetgeving geen aanbeveling verdient. Daarbij dient nog te worden bedacht dat zo'n aanmaning bijvoorbeeld ook in een geval van notoire fraude zou moeten worden gegeven. Er zij op gewezen dat in § 5.4.4 van het kabinetsstandpunt voor afwijking van het model van de Toetsingscommissie uitdrukkelijk ruimte laat, zulks mede in afwachting van een algemene regeling in het kader van de vierde tranche Awb.

Ad f: zwijgrecht

Het kabinet heeft in zijn standpunt op het advies van de Toetsingscommissie reeds aangegeven dat de bij het advies gevoegde proeve van een wettelijke regeling aan het zwijgrecht gegeven uitwerking verder gaat dan uit de artikelen 6 EVRM en 14, derde lid, IVBPR voortvloeit en mitsdien verder dan nodig is. Volgens genoemde uitwerking begint het zwijgrecht op het moment dat toezichthoudende ambtenaren over concrete aanwijzingen beschikken dat een bepaalde persoon een overtreding heeft begaan. Een nauwere aansluiting bij de verdragsbepalingen kan worden bereikt als het zwijgrecht moet worden gerespecteerd vanaf het moment dat van een «criminal charge» ten aanzien van de betrokkene sprake is. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven kan uit de jurisprudentie van de Hoge Raad worden afgeleid dat bij de bestuurlijke boete sprake is van een «criminal charge» op het moment waarop jegens een persoon vanwege de Staat een handeling is verricht waaraan deze persoon in redelijkheid de gevolgtrekking heeft kunnen verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd. Het zwijgrecht geldt dus niet in de controlefase en evenmin in de fase waarin er nog geen sprake is van een «criminal charge» (vgl. HR 17 februari 1987, NJ 1987, 951; HR 23 juni 1993, BNB 1993/271 en HR 26 oktober 1993, nr. 94 871, NJ 1994, 629). De vaststelling van dat moment zal achteraf aan de hand van feiten en omstandigheden geobjectiveerd en door de rechter getoetst kunnen worden.

5. Wetsvoorstel tot herziening van het stelsel van administratieve fiscale boeten en van het fiscale strafrecht

Uit de inbreng van alle fracties maakt het kabinet op dat de behoefte bestaat om de verschillen tussen het onderhavige wetsvoorstel en het fiscale wetsvoorstel 23 470 (Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht) te preciseren en te motiveren.

Wat betreft de belangrijkste overeenkomsten en verschillen het volgende. Op de volgende punten komen de voorstellen overeen:

- Reformatio in peius.
- Zwijgrecht en cautie: deze zijn in beide voorstellen beperkt tot mondelinge verhoorsituaties.
- Taalhulp: op verzoek van de belanghebbende die de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt draagt het uitvoeringsorgaan c.q. de boete-inspecteur zorg voor een vertaling van de kennisgeving en het boete-besluit en/of voor taalhulp. Voor de kennisgeving bestaat er ten opzichte van het fiscale ontwerp een kleine nuancering, waarop in paragraaf 12 nader wordt ingegaan.
- Hoorplicht: indien overwogen wordt een boete op te leggen, wordt de belanghebbende, evenals bij de oplegging van een fiscale vergrijpboete, hiervan in kennis gesteld en wordt hem de mogelijkheid geboden hierop schriftelijk of mondeling te reageren.
- Una via-beginsel voor wat betreft samenloop tussen administratief-rechtelijke boete en strafrechtelijke sanctie.

Afwijkingen tussen het onderhavige wetsvoorstel en het fiscale wetsvoorstel zijn er op de volgende punten:

- In het fiscale wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen verzuim- en vergrijpboeten. Het belangrijkste verschil tussen deze soorten boeten is dat voor oplegging van de vergrijpboete opzet of grove schuld nodig is (de bewijslast rust op de Belastingdienst), terwijl voor de verzuimboete het schuldelement in de boetebepaling ontbreekt. De boetebepalingen van het onderhavige wetsvoorstel zijn in wezen een «tussenvorm» tussen deze twee soorten boeten. In de boetebepalingen zelf ontbreken de termen «opzet» of «schuld», zodat op het eerste gezicht een parallel bestaat met de fiscale verzuimboeten. De informatieverplichtingen waarop de boetebepalingen zien bevatten echter zelf reeds een «verwijtbaarheidstoets»: in het voorgestelde art. 25 WW wordt bijvoorbeeld bepaald dat een informatieverplichting bestaat voor alle feiten en omstandigheden waarvan het de werknemer «redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat zij van invloed kunnen zijn» op het recht op uitkering etc. Op het uitvoeringsorgaan rust de bewijslast dat hiervan sprake is geweest. Om tot boete-oplegging te kunnen komen zal het uitvoeringsorgaan zich derhalve moeten verdiepen in de intentie van de betrokkene. Deze toets komt vrijwel overeen met een onderzoek naar verwijtbaarheid. Met andere woorden: als een werknemer niet-verwijtbaar kan menen dat bepaalde gegevens niet van invloed kunnen zijn op zijn aanspraken bij de bedrijfsvereniging, heeft hij niet zijn informatieverplichting geschonden; a fortiori kan hem dus geen boete worden opgelegd. In de ABW, IOAW en IOAZ geldt hetzelfde. Om misverstanden te voorkomen zullen de inlichtingenbepalingen in de genoemde wetten bij nota van wijziging zodanig worden aangepast dat verschillen met de overeenkomstige bepalingen in de sociale verzekeringswetten zoveel mogelijk worden beperkt. Wat betreft de hoogte van de maximaal op te leggen boete ligt een parallel met de fiscale verzuimboete (die maximaal f 10 000,- kan bedragen) meer voor de hand. Al met al is in vergelijking met de fiscale boetecategorieën dus sprake van een tussenvorm.
- De verjaringstermijn bedraagt in het fiscale wetsvoorstel 5 jaar (na het einde van het kalenderjaar waarin de belastingschuld is ontstaan). Reeds is aangekondigd dat de verjaringstermijn bij nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel eveneens op 5 jaar zal worden gesteld.
- Schorsende werking: in het fiscale wetsvoorstel is geregeld dat op verzoek van de belanghebbende in elk geval uitstel van betaling wordt verleend zolang de boete nog niet onherroepelijk vaststaat. Voor wat betreft de fiscale boete is de aanmaningsregeling van toepassing zoals in de Invorderingswet 1990 is vastgelegd. In paragraaf 4 is op de directe uitvoerbaarheid nader ingegaan.

– Functiescheiding: in het fiscale voorstel is een scheiding aangebracht tussen de aanslagregelende ambtenaar en de inspecteur die de boete oplegt. Wij hebben begrip voor de door een aantal fracties gewenste functiescheiding. In paragraaf 4, onder b, is het verschil gemotiveerd.

6. Verhouding tot andere (voorgenomen) regelgeving

a. Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht

De leden van de fracties van de PvdA, D'66, Groen Links en het GPV vragen in verschillende bewoordingen naar de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en het voornemen om een algemene regeling inzake de bestuurlijke boete op te nemen in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Met name vragen zij het kabinet nader aan te geven waarom de totstandkoming van de vierde tranche niet is afgewacht.

In dit verband moet er, ter vermijding van misverstand, allereerst op worden gewezen dat de regeling van de bestuurlijke boete in de Awb noodzakelijkerwijs een beperkt karakter zal hebben. De Awb zal in hoofdzaak de procedures voor het opleggen en invorderen van bestuurlijke boeten gaan regelen. De Awb zal echter niet regelen voor welke feiten een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, noch welk orgaan die boete kan opleggen of hoe hoog die boete kan zijn. Dat zijn immers aspecten die naar hun aard niet algemeen en uniform geregeld kunnen worden. In de toekomst zal de verhouding dus zo zijn, dat de bijzondere wet regelt dat een bepaald bestuursorgaan terzake van een bepaald feit een boete tot een bepaald bedrag kan opleggen, terwijl de Awb aangeeft welke procedures daarbij moeten worden gevolgd. Reeds daarom is naast de vierde tranche van de Awb een wetsvoorstel als het onderhavige nodig.

Een en ander betekent ook, dat de inwerkingtreding van de vierde tranche te zijner tijd wel kan leiden tot bijstellingen of uitwerkingen in de procedure, maar niet tot ingrijpende wijzigingen in het boetesysteem voor de sociale zekerheid zelf. Onder die omstandigheden is het niet verantwoord met het onderhavige wetsvoorstel te wachten op de totstandkoming van de vierde tranche, die naar verwachting nog wel enkele jaren zal vergen. Gelet op de ernst en de omvang van de fraudeproblematiek is de beoogde aanscherping van het handhavingsinstrumentarium immers urgent. Overigens wordt er ook nu reeds in het kader van de uitvoering van het kabinetsstandpunt over het advies van de Toetsingscommissie voor gezorgd dat de verschillende boeteregelingen op elkaar worden afgestemd.

b. Concentratie strafbaarstellingen

In antwoord op de vraag dienaangaande van de leden van deze fractie kan worden vermeld, dat het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten met het oog op de opnemings in het Wetboek van Strafrecht van eenvormige strafbepalingen inzake het verstrekken van onware gegevens en het nalaten te voldoen aan wettelijke verplichtingen om tijdig gegevens te verstrekken (Concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen) op 17 november jl. bij de Kamer is ingediend (Kamerstukken II, 1994/95, 23 993).

c. Schuldsanering

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen, waarin wordt gesproken over de mogelijkheid van een minnelijke schuldsaneringsregeling.

Naar aanleiding van deze vraag wordt opgemerkt dat in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet (Kamerstukken II, 1991/92, 22 969, nr 3, blz. 6) als belangrijk doel wordt genoemd dat door het bestaan van een wettelijke schuldsaneringsregeling de bereidheid van schuldeisers tot het treffen van minnelijke schuldsaneringsregelingen zal worden bevorderd. Daartoe zijn bij de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling belangrijke prikkels voor schuldeisers ingebouwd om met een minnelijk accoord in te stemmen. De wettelijke schuldsaneringsregeling fungeert derhalve als stok achter de deur.

Met het onderhavig wetsvoorstel is voor de uitvoeringsorganen een plicht tot terugvordering van alle zich voordoende schulden opgenomen. De huidige wettelijke uitzonderingsmogelijkheid om in geval van dringende redenen af te zien van terugvordering in individuele en bijzondere situaties mag niet leiden tot categoriaal afzien van terugvordering.

Derhalve is in de kabinetsreactie op het rapport «Schulden: Naar nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek» aangekondigd dat het kabinet van mening is dat gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om, indien dit voor het tot stand brengen van een minnelijke schuldregeling nodig is, gedeeltelijk af te zien van terugvordering en in enkele gevallen van verhaal van de op dat moment bestaande alimentatieschulden. Deze uitzondering op de verplichte terugvordering zal niet gelden voor de situatie dat de terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen het gevolg is van fraude (niet nakomen van de inlichtingenverplichting) of niet nakoming van de op in- en uitstroom gerichte verplichtingen, waarop een maatregel is gesteld. Het kabinet is van mening dat voor deze categoriale uitzondering op de verplichte terugvordering bij nota van wijziging een wettelijke basis moet worden gecreëerd.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat, indien de wettelijke schuldsaneringsregeling ten aanzien van een schuldenaar van toepassing is verklaard, ook de uitvoeringsorganen daaraan gebonden zijn. Het is ook niet zonder meer uitgesloten dat een schuldenaar die schulden heeft wegens gepleegde fraude tot de wettelijke schuldsaneringsregeling wordt toegelaten. De aard, omvang en het tijdstip van handelingen zijn factoren die mede bepalend kunnen zijn of de in het wetsvoorstel 22 969 opgenomen facultatieve weigeringsgrond (art. 288, tweede lid, onder b, Faillissementswet) door de rechter al dan niet zal worden toegepast. De rechter heeft daarbij inzicht in alle relevante omstandigheden en heeft meer mogelijkheden dan de uitvoerder de schuldregeling daarop af te stemmen. In alle gevallen dat de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is wordt door de rechter bepaald welk deel van de vordering door de schuldenaar aan de uitvoeringsorganen zal worden betaald.

d. Sanctiebesluiten Sociale Verzekeringsraad

Wat betreft de relatie van het wetsvoorstel tot het sanctiebesluit van de SVr zij opgemerkt dat dit besluit de facto de voorloper is van de nadere regelgeving die op grond van verschillende bepalingen van dit wetsvoorstel zal moeten worden vastgesteld. Overigens kan de SVr niet meer worden gehandhaafd als instantie die nadere regels moet stellen. Nu de nieuwe Organisatiewet sociale verzekering is aangenomen wordt de nadere regelgeving overgelaten aan het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (art. 38 OSV), respectievelijk de Sociale Verzekeringsbank (art. 28 OSV). Aanpassing aan de OSV zal bij nota van wijziging plaatsvinden. Voor de sociale verzekeringen wordt hiermee bereikt dat zo dicht mogelijk bij de uitvoering nadere regels worden gesteld. De aansluiting op de uitvoeringspraktijk is hiermee optimaal gewaarborgd. Voor de gemeenten geldt ook dat beleidsverantwoordelijkheid zo veel mogelijk aan de gemeenten moet worden

gelaten, dit in overeenstemming met de overwegingen dienaangaande bij de hABW.

In aanvulling op de verwijzing naar het overzicht van de verschillende sanctiebepalingen in de nota «Aspecten van rechtshandhaving op het gebied van de sociale zekerheid» kan worden gewezen op de sanctiebesluiten die voor de uitvoeringspraktijk reeds zijn getroffen. Zo bestaat een sanctiebesluit voor de WW dat in maart 1994 door de SVr is vastgesteld. Het sanctiebeleid Ziektewet moest na invoering van de wet Terugdringing Ziekteverzuim grondig herzien worden. Op grond van de AAW en WAO is de bedrijfsvereniging bevoegd de arbeidsongeschiktheid geheel of gedeeltelijk buiten aanmerking te laten. Onlangs heeft de FBV een model sanctiebesluit AAW/WAO ontworpen. Bij de uitwerking is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het SVr sanctiebesluit WW. In het kader van de AKW is door de Sociale Verzekeringsbank een sanctiebesluit vastgesteld. Ook dit besluit ligt nog ter goedkeuring bij de SVr. Al deze besluiten moeten passen binnen de kaderregeling sancties van de SVr. Voor de herinrichting Abw is een sanctiebesluit in ontwikkeling.

7. Maatregel versus boete

A. Maatregel

De fractie van Groen Links is van oordeel dat ook het opleggen van een maatregel moet worden beschouwd als een criminal charge en vraagt om nadere uitleg.

De maatregel heeft naar de mening van het kabinet een preventief effect en draagt bij aan de naleving van de bedoelde voorwaarden, en kan inderdaad door de belanghebbende worden ervaren als een straf. De subjectieve ervaring is echter voor het Europese Hof niet het criterium om te beoordelen of een daad als criminal charge moet worden beschouwd. De verlaging van de uitkering is in een dergelijk geval veeleer te vergelijken met bijvoorbeeld een verlaagde schadevergoedingsuitkering door de inboedelverzekeraar, omdat de belanghebbende niet het noodzakelijke heeft gedaan om de schade als gevolg van de overstroming zoveel mogelijk te beperken. Deze situatie moet goed worden onderscheiden van de bestraffing van een valse aangifte, die wel een materieel strafkarakter draagt.

In de memorie van toelichting is in paragraaf 7.1 gesteld dat voor de vraag of sprake is van een criminal charge, onder meer bepalend is het karakter van het vergrijp en de aard en zwaarte van de sanctie. Deze criteria zijn ontwikkeld door het EHRM, maar de inhoud ervan is nog niet uitgekristalliseerd. De beschikbare jurisprudentie van het EHRM geeft nochtans geen aanleiding voor de veronderstelling dat het pakket aan administratieve maatregelen onder het criminal-charge begrip zou vallen. Het kabinet pretendeert niet hierover garanties te kunnen afgeven. Niettemin is het kabinet van oordeel dat er zeer goede gronden zijn voor de stelling dat de maatregel niet als criminal charge moet worden gezien. Daartoe wordt verwezen naar de in de memorie van toelichting genoemde argumenten en de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Hierin is tot uitdrukking gebracht dat de maatregel met name is gericht op het bewerkstelligen dat de belanghebbende alles doet om te voorkomen dat hij een beroep op uitkering moet (blijven) doen. De maatregel sluit hierbij aan. Hoewel het in veel gevallen moeilijk is om exact aan te geven, in hoeverre een beroep op uitkering zou zijn gedaan als de belanghebbende zich aan de voorwaarden gericht op in- en uitstroom zou hebben gehouden, wordt gepoogd in het individuele geval een passende maatregel te treffen die in de buurt komt van wat er gebeurd zou zijn, als de betrokkene zich wel aan de bedoelde voorwaarden zou hebben gehouden.

B. boeten

Een aantal fracties heeft specifieke vragen gesteld over aspecten van de boete. Het betreft:

- a. de omschrijving van het delict;
- b. de vaststelling van de boete;
- c. de beslagvrije voet;
- d. de samenloop van boete en maatregel;
- e. het overgangsrecht.

a. omschrijving van het delict

Het gaat, in antwoord op de vraag van de CDA-fractie ter zake, bij de boeteoplegging om de omschrijving van schending van de informatieverplichting, dat wil zeggen het niet, niet tijdig of onjuist verstrekken van informatie. Dit is de enige vorm van fraude waarvoor in de sociale zekerheid een administratieve boete kan worden opgelegd.

Op de vraag van de fractie van D'66 naar het ontbreken van de bestanddelen opzet of grove schuld in de delictsomschrijving is reeds ingegaan bij het eerste gedachtenstreepje onder de verschillen met het wetsvoorstel fiscale boeten (paragraaf 5).

De fractie van Groen Links vraagt zich af waarom de niet geslaagde poging vatbaar moet zijn voor een boete. Zij wijst hierbij op het strafrecht waarin uitsluitend de poging tot een misdrijf strafbaar is.

Het kabinet veronderstelt dat omtrent het begrip poging een misverstand bestaat. In het strafrecht is sprake van een poging wanneer de dader met de uitvoering van een delict een aanvang heeft gemaakt, maar dit niet heeft voltooid. De delictsomschrijving is dan niet vervuld. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat bij schending van de informatieplicht ook een boete kan worden opgelegd indien het uitvoeringsorgaan deze schending tijdig heeft onderkend, waardoor de betaling van de uitkering kon worden geblokkeerd. In dat geval is dus sprake van een voltooide schending van de informatieplicht, ook al heeft deze schending niet het daarmee beoogde gevolg gehad.

b. vaststelling van de boete

De PvdA-fractie vraagt naar de tarifiering van de administratieve boete en wijst op de gangbare transacties voor bijstandsfraude.

Het kabinet is van mening dat de hoogte van een boete in de sociale zekerheid moet worden afgestemd op de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert. Een tariefstelsel, zoals onder meer in model A van de Toetsingscommissie voorgestaan, is te star om een individuele beoordeling op deze criteria toe te laten. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 4 is daarom voor model B gekozen. Wel zullen er, ter verkrijging van de nodige eenheid binnen de uitvoering, enige kaders moeten bestaan waarbinnen de hoogte van de sanctie wordt vastgesteld. Wij kunnen ons voorstellen dat de vormgeving van het huidige sanctiebeleid van de uitvoeringsorganen hiervoor model staat. Dat hierbij de strafrechtpraktijk wordt betrokken ligt voor de hand.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de eigen verantwoordelijkheid van het uitvoeringsorgaan geven wij aan dat deze slechts voor een deel is verdwenen nu de discretionaire bevoegdheid in een verplichting is omgezet. De eigen verantwoordelijkheid blijft behouden bij het beoordelen van de ernst van het feit en de mate van verwijtbaarheid daarvan. Daarnaast kan het uitvoeringsorgaan bij de aanwezigheid van een dringende reden van de verplichting afzien.

De fractie van Groen Links vraagt of het uitvoeringsorgaan mag afzien van het opleggen van een boete bij het ontbreken van verwijtbaarheid aan de kant van de belanghebbende.

Wij zijn van mening dat dit niet alleen mag, maar zelfs moet. Een boete mag alleen worden opgelegd, indien de belanghebbende de voor hem geldende informatieverplichting heeft geschonden en hem daarvan verwijt kan worden gemaakt. Bij een (zeer) geringe mate van verwijtbaarheid zal er (behoudens het afzien wegens dringende redenen) wel een boete opgelegd moeten worden, maar die boete zal gering zijn.

c. beslagvrije voet

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het standpunt dat het noodzakelijk is dat de belanghebbende bij de tenuitvoerlegging van een besluit tot oplegging van een boete blijft beschikken over een inkomen gelijk aan de beslagvrije voet bedoeld in artikel 475c en 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De leden van de GPV-fractie menen op dit punt een discrepantie te signaleren, in die zin dat de beslagvrije voet wel zou gelden bij boete-oplegging, maar niet bij terugvordering en het opleggen van een maatregel.

Op grond van artikel 27 WW wordt aan de belanghebbende een maatregel opgelegd, indien deze zich niet houdt aan de in dat artikel genoemde verplichtingen. Bij de toepassing van artikel 27 beslist de uitvoerder over welke periode de maatregel wordt opgelegd. Hierbij zijn er drie mogelijkheden:

1. de uitkering wordt verlaagd over een verstreken uitkeringsperiode;
2. de uitkering wordt verlaagd over een verstreken uitkeringsperiode, in combinatie met een verlaging over een nog niet betaalde uitkeringsperiode;
3. de uitkering wordt verlaagd met ingang van een in de toekomst gelegen datum.

De uitvoerder beslist over welke periode de uitkering wordt verlaagd.

Een besluit waarin een maatregel als bedoeld in het eerste en het tweede geval wordt bekendgemaakt is gebaseerd op zowel artikel 27, als op artikel 22a (het herzieningsartikel).

Indien de maatregel alleen werking heeft naar de toekomst, is er weliswaar sprake van een wijziging van de uitkering, maar het betreft hier géén herzieningsbeslissing als bedoeld in artikel 22a, omdat dan niet voldaan is aan de in dat artikel geformuleerde voorwaarde dat de maatregel heeft geleid tot het te veel betalen van uitkering. De maatregel berust dan op artikel 27, en niet mede op artikel 22a.

De keuze van de uitvoerder met betrekking tot de periode waarover de uitkering wordt verlaagd, heeft belangrijke consequenties. Indien de uitkering (tevens) over de verstreken periode wordt verlaagd, wordt tevens een herzieningsbeslissing ex artikel 22a genomen, en wordt vervolgens de teveel betaalde uitkering teruggevorderd. Bij de daadwerkelijke invordering moet de beslagvrije voet worden gerespecteerd. Deze mogelijkheid is met name van belang als de uitkering inmiddels is beëindigd.

Anderzijds kan het besluit waarin de maatregel wordt opgelegd inhouden dat over de eerstvolgende periode van x maanden de uitkering wordt verlaagd. Dit is aan de orde als de belanghebbende nog uitkering ontvangt. In dat geval is geen sprake van terugvordering en behoeft – net als nu – de beslagvrije voet niet in acht te worden genomen. Ware dit anders, dan zou min of meer een inkomensgarantie worden gecreëerd ter hoogte van de beslagvrije voet, ongeacht de omstandigheden. Dit is niet aanvaardbaar en niet de bedoeling van het kabinet.

d. samenloop

In antwoord op de vragen van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D'66, Groen Links en GPV over samenloop van bepaalde gedragingen dient het navolgende als verduidelijking.

Zoals door een aantal fracties is geconstateerd, is in de wettekst een helder onderscheid gemaakt tussen gedragingen die aanleiding geven tot het opleggen van een boete en de gedragingen die tot een maatregel leiden. Dit onderscheid is niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk te maken. Er moet dan sprake zijn van een feitencomplex waaruit twee (of meer) gedragingen zijn te distilleren waarvan de een tot een boete leidt en de ander tot een maatregel. Het voorbeeld dat in de memorie van toelichting is gegeven voor de adstructie van samenloop is bij nader inzien minder gelukkig gekozen. Indien niet is gesolliciteerd en daarvan is geen mededeling gedaan, moet de conclusie zijn dat er sprake is van twee gedragingen waarvan de eerste tot een maatregel en de tweede tot een boete moet leiden. Bij de beoordeling van de ernst van het feit en de mate van verwijtbaarheid kunnen beide gedragingen uiteraard wel in hun onderlinge samenhang worden gezien.

Ook kan er sprake zijn van samenloop als een uitkeringsgerechtigde tegelijkertijd met betrekking tot meer dan een uitkeringsregeling de informatieverplichting heeft geschonden. Te denken valt aan iemand die in aanvulling op zijn WW-uitkering een bijstandsuitkering ontvangt. Dan zullen alle fraudes afzonderlijke voorwerp van boete-oplegging zijn. Daarbij zal echter voeging van de verscheidene dossiers veelal geïndiceerd zijn om het handelen van de fraudeur in volle omvang te kunnen beoordelen. Het betrokken uitvoeringsorgaan zal daartoe zo nodig met andere betrokken en gedupeerde uitvoeringsorganen in overleg treden. De beroepsgang blijft bij meervoudige fraude in beginsel gelijk aan die in enkelvoudige gevallen. Zo nodig kan de administratieve rechter met gebruikmaking van zijn bevoegdheden ingevolge artikel 8:14 van de Awb de voeging van verwante zaken gelasten.

e. overgangsrecht

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van Groen Links of de boeteregeling kan worden toegepast op gedragingen die zijn gepleegd vóór de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, zij verwezen naar artikel XVII. In dit artikel is aangegeven dat op deze gedragingen het oude regime van toepassing is.

8. Verplichting tot sanctionering en terugvordering

De PvdA-fractie vraagt naar de bereidheid van het kabinet een ondergrens van f 200,- in te voeren voor de invordering, dit om doelmatigheids-overwegingen. Ook de fractie van Groen Links brengt dit punt ter sprake.

Op zich kunnen wij ons voorstellen dat om doelmatigheids-overwegingen een ondergrens voor de invordering wordt gesteld. Bij afweging van de hierbij van belang zijnde factoren meent het kabinet dat in het kader van de voorgestane aanscherping van de handhaving en omwille van de effectiviteit van de in het wetsvoorstel neergelegde maatregelen geen ondergrens moet worden gesteld. Voorop staat dat fraude in geen enkel opzicht mag lonen. De kosten van invordering zullen overigens in de praktijk in het algemeen beperkt zijn. De mogelijkheden voor invordering van ten onrechte betaalde uitkering worden immers verruimd. Primair zal invordering geschieden door verrekening met nog lopende uitkeringen, ongeacht de uitkeringsregeling. Pas indien de betrokkene geen uitkering meer ontvangt zal een betalingsregeling moeten worden getroffen. Als de betrokkene daaraan niet meewerkt zullen andere stappen moeten worden gezet, zoals het leggen van beslag

op loon. De hierbij te maken kosten kan het uitvoeringsorgaan verhalen op de betrokkene. Een afweging van kosten- en batenverhouding zal – nog afgezien van het preventieve effect – al gauw ten gunste van de baten uitvallen.

Een groot aantal fracties wil een nadere uitleg van het begrip «dringende redenen» en de afstemming van de toepassing tussen de verschillende uitvoeringsorganen.

In de artikelsgewijze toelichting heeft het kabinet aangegeven dat het bij dringende redenen om incidentele gevallen gaat gebaseerd op een individuele afweging van alle relevante omstandigheden. Niet alleen financiële redenen, maar ook immateriële redenen kunnen een rol spelen. Van algemene of categoriale afwijkingen kan geen sprake zijn; de dringende redenen kunnen dan ook moeilijk in algemene zin worden omschreven. Het College van toezicht sociale verzekeringen zal worden verzocht regels te stellen die voorzien in periodieke rapportages door de uitvoeringsorganen, onder andere met betrekking tot het aantal gevallen waarin om dringende redenen van invordering is afgezien.

Tevens vraagt de fractie van Groen Links waarom er niet voor gekozen is om het opportuniteitsbeginsel bij fraudezaken te handhaven, waar dit beginsel bij de toepassing van het strafrecht onomstreden is.

Het kabinet wijst op het volgende verschil tussen het Openbaar Ministerie en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Het OM krijgt een zeer groot aantal gevallen voor vervolging voorgelegd. Deze zaken zijn zeer uiteenlopend, zowel wat betreft aard als belang. Tevoren is niet te aan te geven hoeveel van welke zaken zullen worden aangemeld. De uitvoeringsorganen krijgen zaken die alle te maken hebben met schending van de informatieverplichting. Ook het aantal zaken is aan de hand van ervaringscijfers min of meer voorspelbaar. Daarom kan het OM op gronden aan het algemeen belang ontleend van vervolging afzien. Overigens is er voor de uitvoeringsorganen ruimte om in individuele gevallen, op grond van dringende redenen, van boeteoplegging af te zien. In dergelijk gevallen zou volstaan kunnen worden met een pittig gesprek of een reprimande.

9. Hoorplicht en schorsende werking

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en D'66 wijzen op de noodzaak van een zorgvuldige voorbereiding van het boetebesluit, en stellen in dit verband met name de wijze waarop de belanghebbende wordt gehoord aan de orde.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een zorgvuldige voorbereiding ten volle. Daarom is in het wetsvoorstel ook een hoorplicht opgenomen die verder gaat dan de hoorplicht van artikel 4:8 Awb: degene aan wie het uitvoeringsorgaan voornemens is een boete op te leggen, moet in alle gevallen worden gehoord. Wat betreft de wijze van horen is wel aansluiting gezocht bij art. 4:9 Awb. Dat betekent dat het horen naar keuze van de belanghebbende mondeling of schriftelijk geschiedt. Mondeling horen kan ook telefonisch geschieden; belanghebbenden geven nogal eens de voorkeur aan een telefoongesprek boven een gang naar het kantoor van het uitvoeringsorgaan. Telefonisch horen is echter alleen met instemming van de belanghebbende mogelijk; indien de belanghebbende er de voorkeur aan geeft in persoon te worden gehoord of zijn zienswijze op schrift te stellen, zal die voorkeur moeten worden gevolgd.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat het boetebesluit een executoriale titel oplevert, alsmede dat, overeenkomstig de bestuursrechtelijke hoofdregel (art. 6:16 Awb) het bezwaar of beroep tegen het boetebesluit geen

schorsende werking heeft en dus de betalingsverplichting niet opschort. De fracties van PvdA, CDA, D'66, VVD, Groen Links en GPV hebben hierbij kritische kanttekeningen geplaatst, onder meer onder verwijzing naar de adviezen van de Raad van State en de Toetsingscommissie. Naar aanleiding daarvan hebben de ondergetekenden de voor- en nadelen van schorsende werking opnieuw afgewogen, maar zij zijn daarbij niet tot een andere opvatting gekomen.

Er zij op gewezen dat de Toetsingscommissie uitdrukkelijk heeft onderkend dat aan schorsende werking ook nadelen zijn verbonden. Zij heeft dan ook niet aanbevolen schorsende werking toe te kennen aan het beroep bij de rechter, waarbij zij nadrukkelijk overwoog dat artikel 6, tweede lid, EVRM niet tot toekenning van zodanige schorsende werking verplicht. Voor het andersluidende oordeel van de Raad van State kunnen ondergetekende geen aanknopingspunten vinden in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

De keuze van de Toetsingscommissie om niettemin bij het bezwaar wel voor schorsende werking te kiezen berust op een afweging van voor- en nadelen, waarbij een belangrijke rol heeft gespeeld dat volgens de Toetsingscommissie in ieder geval gewaarborgd moest zijn dat de belanghebbende ten minste eenmaal is gehoord voordat de boete wordt ingevorderd. In het kabinetsstandpunt is deze benadering in beginsel onderschreven, maar onder de aantekening dat er in bijzondere gevallen zwaarwegende argumenten kunnen zijn om ook aan het bezwaar geen schorsende werking toe te kennen. In het onderhavige geval zijn die zwaarwegende argumenten gelegen in ernst en omvang van de informatiefraude, die een duidelijk lik-op-stuk-beleid noodzakelijk maken, alsmede in het risico van een te grote aanzuigende werking van een bezwaar met schorsende werking. Deze argumenten kunnen te meer de doorslag geven, nu aan het vereiste dat de belanghebbende voor de executie tenminste eenmaal wordt gehoord reeds is voldaan door de in het wetsvoorstel opgenomen hoorplicht voorafgaand aan het opleggen van de boete. Bovendien heeft de belanghebbende op grond van artikel 8:81 Awb in alle gevallen de mogelijkheid om de rechter om schorsing van het boetebesluit te verzoeken.

Overigens kan het voorstel van de Toetsingscommissie voor een aantal sociale zekerheidswetten niet worden overgenomen, omdat tot 1 januari 1997, behoudens uitzonderingen, nog geen bezwaarschriftprocedure geldt voor geschillen op grond van de WAO, de AAW en de Ziektewet (art. IV van deel 6 van de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie). Dit houdt verband met de nog lopende discussie over de voor- en nadelen van een bezwaarschriftprocedure voor medische geschillen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de VVD en Groen Links kan worden opgemerkt dat het ontbreken van schorsende werking waarschijnlijk zal leiden tot een zekere toename van het aantal verzoeken om schorsing door de rechter. Dit effect zal naar verwachting echter beduidend kleiner zijn dan de toename van het aantal beroepen die zou optreden indien het enkele instellen van beroep de betalingsverplichting zou opschorten. Voorts kunnen de uitvoeringsorganen bijdragen aan vermindering van het aantal schorsingsverzoeken door waar mogelijk een betalingsregeling te treffen. De situatie bij de uitvoering van de Wet Mulder, waarnaar de leden van de VVD-fractie vroegen, is in dit opzicht niet goed vergelijkbaar. Ingevolge de Wet Mulder heeft het beroep wel schorsende werking, maar dient de belanghebbende alvorens beroep te kunnen instellen zekerheid te stellen voor het bedrag van de boete, hetgeen het instellen van beroep louter om uitstel van betaling te krijgen minder aantrekkelijk maakt. Zoals de Toetsingscommissie heeft uiteengezet, is deze constructie echter alleen bij lage boetes – in de Wet Mulder gaat het om maximaal vijfhonderd gulden –

bruikbaar, omdat anders juist de verplichting tot zekerheidstelling een te grote belemmering van de toegang tot de rechter zou worden.

10. Zwijgrecht

Met betrekking tot de verhouding tussen de inlichtingenplicht en het zwijgrecht vragen de leden van de PvdA-fractie een (procedurele) garantie dat de belanghebbende precies weet wanneer zijn inlichtingenplicht eindigt en zijn zwijgrecht begint. De leden van de fracties van D'66, Groen Links en SGP vragen in dit verband of door de introductie van een afzonderlijke boete-inspecteur de scheiding tussen uitvoering en handhaving niet duidelijker wordt en of daardoor de inachtneming van de waarborgen van artikel 6 van het EVRM, waaronder het zwijgrecht, niet beter tot zijn recht komt.

Wij zijn van mening dat een procedurele garantie in de zin van een specifieke procedurele handeling, die onbetwistbaar het ontstaan van het zwijgrecht markeert, helaas niet kan worden gegeven. In artikel 27b, eerste lid, WW en de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten, wordt gelet op de relevante jurisprudentie niet bij een procedureel moment aangeknoopt, maar wordt een materiële omschrijving gegeven van het tijdstip waarop het zwijgrecht ontstaat. Dit brengt met zich mee dat het zwijgrecht volgens de relevante jurisprudentie ontstaat op het moment dat de in artikel 27b, eerste lid, bedoelde handelingen worden verricht.

De aansluiting bij een procedureel moment, bijvoorbeeld de kennisgeving van het boetevoornemen, kan niet zonder meer beslissend worden geacht voor de vraag of en wanneer het zwijgrecht van toepassing is. Het zwijgrecht zou immers van zijn betekenis worden beroofd, als zou moeten worden aangenomen dat het niet doen van de kennisgeving tot gevolg zou hebben dat het zwijgrecht niet in werking treedt, ook al is aan de materiële vereisten voldaan. De kennisgeving van het voornemen een boete op te leggen, kan wel worden beschouwd als een praktisch ijkpunt, maar niet in de zin van een procedurele garantie.

Een aparte boete-functionaris, die bij uitsluiting van andere collega's bevoegd is het boete-onderzoek te verrichten, zal ook niet in alle gevallen duidelijkheid kunnen scheppen. Enerzijds maakt dit duidelijk dat een ander dan de boete inspecteur zich niet mag (en dus ook niet kan) bezighouden met het boete-onderzoek, zodat in deze fase het zwijgrecht niet van toepassing kan zijn. Anderzijds is zonneklaar dat het zwijgrecht geldt als eenmaal de boete-inspecteur is ingeschakeld.

Ook dit heeft echter geen absolute gelding. Als immers de ambtenaar, niet zijnde boete-functionaris, onderzoek doet naar omstandigheden die alleen van belang zijn voor de boete-oplegging en die niet met het recht op uitkering te maken hebben, zou onder omstandigheden sprake kunnen zijn van schending van de rechten van de belanghebbende.

Wij achten het derhalve niet goed mogelijk een sluitende procedurele voorziening te treffen die het ontstaan van het zwijgrecht kan markeren. Weliswaar zou een boete-inspecteur hierbij in de praktijk voor de meeste gevallen een goed aanknopingspunt kunnen bieden, maar dat geldt evenzeer voor het doen van de kennisgeving. Gezien de problemen die het eisen van een aparte functionaris in de praktijk kan opleveren (memorie van toelichting blz. 18-19), is het kabinet geen voorstander de aanwezigheid van een aparte functionaris in de wet voor te schrijven.

De leden van de VVD vragen of er geen juridisch spanningsveld kan ontstaan als de voor de uitvoering van de wet verstrekte inlichtingen later worden gebruikt voor de oplegging van een boete. De fractie van D'66 vraagt mede in het licht van HR 26-4-1988 (NJ 1989, 390) om een standpunt van het kabinet met betrekking tot het gebruik van informatie

voor boete-oplegging die is verkregen tijdens de normale uitvoering van de wet. De GPV-fractie vraagt hoe kan worden voorkomen dat het zwijgrecht in de praktijk wordt uitgehold door zolang mogelijk te blijven in de controlefase.

In de memorie van toelichting is ingegaan op de verhouding tussen de inlichtingenplicht en het zwijgrecht. Naar het oordeel van het kabinet is het toelaatbaar dat gegevens die zijn verzameld bij de vaststelling van het recht op uitkering, later worden gebruikt bij de vaststelling van de boete. In die eerdere fase is namelijk nog niet de «criminal charge» ontstaan, zodat het zwijgrecht op de toen gestelde vragen niet van toepassing is. In de memorie van toelichting is onderaan blz. 16 verwezen naar jurisprudentie die deze stelling ondersteunt.

Dit kan, zoals de fractie van D'66 terecht concludeert, met zich meebrengen dat de vragen waarvoor een zwijgrecht geldt, in het concrete geval gering in aantal zullen kunnen zijn, omdat veel feiten en omstandigheden reeds zijn vastgesteld bij het onderzoek naar het recht op uitkering.

Naar ons oordeel sluit het eerder betrokken standpunt betreffende de verhouding tussen de inlichtingenplicht en het zwijgrecht aan bij het genoemde arrest van de Hoge Raad (NJ 1989, 390). In dat arrest heeft de Hoge Raad overwogen: « dat het bestaan van een redelijke verdenking dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan niet in de weg staat aan het uitoefenen van evenbedoelde controlebevoegdheden tegenover die verdachte [...], mits daarbij de aan de verdachte als zodanig toekomende waarborgen in acht worden genomen.» Voor de situatie waarin de betrokkene enerzijds in beginsel verplicht is inlichtingen te verschaffen, maar zich anderzijds mogelijk kan beroepen op zijn recht te zwijgen op vragen die de opheldering van een beboetbaar feit betreffen, betekent dit, dat de inlichtingenplicht blijft bestaan tot het moment waarop de fase waarin het zwijgrecht geldt, is ingetreden. Voor dat laatste is het materiële criterium van het bestaan van de «criminal charge» bepalend.

Het is overigens van belang vast te stellen, dat het zwijgrecht van de betrokkene zijn verplichting tot het verstrekken van inlichtingen slechts opheft voor zover het gegevens betreft die alleen voor de vaststelling van het beboetbare feit van belang zijn. Iemand die redelijkerwijze mag aannemen dat hem de oplegging van een boete te wachten staat, kan zich er op die grond dus niet op beroepen van elke verplichting tot het verstrekken van informatie verschoond te zijn. Voor zover hem vragen worden gesteld die zijn aan te merken als reguliere controle betreffende zijn recht op uitkering en die dus andere feiten betreffen dan de boete-oplegging, blijft de betrokkene gewoon tot beantwoording verplicht. Een voorbeeld ter toelichting: wanneer duidelijk is geworden, dat iemand een boete zal worden opgelegd omdat hij heeft verzwegen in de maand november inkomsten te hebben ontvangen, kan hij niet met een beroep op zijn zwijgrecht ontkomen aan de beantwoording van de vraag of hij in december inkomsten heeft ontvangen of heeft gesolliciteerd.

11. Cautieplicht

De fractie van het GPV vraagt of de cautieplicht niet tot een dode letter zal worden, als die wordt beperkt tot het mondeling horen. D'66 bepleit de cautieplicht uit te breiden tot het schriftelijk horen van de belanghebbende.

Naar onze mening staat echter niet de vorm waarin de vragen worden gesteld centraal bij het antwoord op de vraag wanneer de cautieplicht moet worden voorgeschreven, maar zoals ook in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting is aangegeven de omstandigheid of de ondervraagde, als gevolg van een directe en persoonlijke confrontatie tussen ondervraagde en ondervrager, zich als gevolg van de daarmee gepaard gaande psychische druk verplicht voelt om de hem gestelde vragen direct

te beantwoorden, terwijl hij op dat moment niet tot antwoorden verplicht is. Dit criterium is beslissend voor de reikwijdte van de cautieplicht in het commune strafrecht (art 29 van het Wetboek van Strafvordering).

Een dergelijke directe en persoonlijke confrontatie ontbreekt bij schriftelijke vraagstelling. De geadresseerde heeft de mogelijkheid zich te bezinnen op de vraag of – en welke vragen – hij wil (be)antwoorden, en welke processuele consequenties dit mogelijk voor hem kan hebben. Daarbij ontbreekt de psychische druk van een directe en mondelinge ondervraging.

Blijkens de ook in de memorie van toelichting genoemde arresten van 1 oktober 1985 (NJ 1986, 405 en 406) acht de Hoge Raad om de juist genoemde reden in het commune strafrecht de cautie van art. 29 van het Wetboek van Strafvordering niet van toepassing op de schriftelijke vragen. Ook in het wetsvoorstel fiscale boeten wordt de cautieplicht beperkt tot mondelinge verhoorsituaties. Het ligt niet voor de hand een ander standpunt in te nemen over de reikwijdte van de cautieplicht dan in het commune strafrecht en het wetsvoorstel fiscale boeten.

12. Taalhulp

De leden van de PvdA-fractie menen dat er met betrekking tot de taalhulp te veel voorbehouden zijn gemaakt en vragen of aan de opmerkingen van de Raad van State kan worden tegemoetgekomen door in de bepalingen waarin is geregeld dat de kennisgeving van het boetevoornemen «zoveel mogelijk» in een begrijpelijke taal geschiedt, te wijzigen door te bepalen dat dit «in voldoende mate» moet gebeuren.

De Raad van State heeft geadviseerd de woorden «zoveel mogelijk» uit de betreffende bepalingen te schrappen, omdat er daardoor naar het oordeel van de Raad sprake is van een niet met de verdragsverplichtingen verenigbare clausulering. In het nader rapport is aangegeven dat de clausulering naar het oordeel van het kabinet niet in strijd is met het EVRM en nodig is, om tot uitdrukking te laten komen dat het hier om een inspanningsverplichting gaat. Vervanging van de clausule «zoveel mogelijk» door «in voldoende mate» zou de indruk kunnen wekken dat hier altijd een zeker resultaat moet worden bereikt. Het kabinet acht het echter voldoende, als het orgaan een redelijke inspanning pleegt. Bovendien komt de voorgestelde wijziging evenmin geheel tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

Bij nader inzien is het kabinet wel van mening dat de clausule «tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat» kan vervallen bij de kennisgeving en het boetebesluit (art. 27b, derde lid, WW en 27c, tweede lid WW). De redactie van de betreffende artikelen zal bij nota van wijziging worden aangepast. De reden daarvan is dat bij de kennisgeving en het boetebesluit hoe dan ook is vereist dat de betrokkene begrijpt waar het om gaat. De «begrijpelijke taal» staat hier centraal. Een begrijpelijke taal kan ook een andere taal zijn dan de moedertaal van de betrokkene. De toevoeging van de clausule «tenzij etc.» zou betekenen dat aan het begrip begrijpelijke taal afbreuk zou kunnen worden gedaan. Dit is geenszins de bedoeling. In het vijfde lid van artikel 27 b WW gaat het er ook om dat de communicatie in een voor belanghebbende begrijpelijke taal plaatsvindt. Indien hij de Nederlandse taal niet machtig is, kan daarom benoeming van een tolk noodzakelijk zijn, maar dat is niet altijd het geval. Het kan immers zijn dat zowel de uitvoerder als de betrokkene een andere taal dan het Nederlands beheersen (bijvoorbeeld het Engels of Duits). Dan is benoeming van een tolk niet nodig. Derhalve blijft in het vijfde lid van artikel 27 b WW de toevoeging «tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan (de benoeming van een tolk) geen behoefte bestaat» gehandhaafd. Overigens kan het uitvoeringsorgaan, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, uit de eerdere contacten met de betrokkene afleiden in

welke taal communicatie met de betrokkene mogelijk is, en dus ook of benoeming van een tolk noodzakelijk is.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wanneer het uitvoeringsorgaan ervan uit mag gaan dat de belanghebbende de gebruikte taal inderdaad verstaat, en of naar analogie van artikel 399 van het Wetboek van Strafvordering mag worden aangenomen dat dit het geval is, nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan, waaruit blijkt dat de kennisgeving aan de betrokkene bekend was.

Wanneer mag worden aangenomen dat de belanghebbende de gebruikte taal begrijpt, moet naar de omstandigheden van het geval worden beoordeeld. In het nader rapport wordt hierover gezegd dat het uitvoeringsorgaan een bepaalde taal voor de kennisgeving mag gebruiken, indien uit het eerdere verloop van het uitkeringsproces duidelijk is geworden, dat de belanghebbende eerdere besluiten in die taal heeft begrepen.

Mits is gebleken dat dit inderdaad het geval is, mag het uitvoeringsorgaan ook de concrete kennisgeving in die taal doen, zonder dat voor de geldigheid daarvan de extra eis wordt gesteld dat ook specifiek ten aanzien van die kennisgeving in concreto wordt nagegaan of de belanghebbende de kennisgeving wel heeft begrepen.

13. Una via-beginsel

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en D'66 vragen naar de samenloop van een boete, maatregel en een strafrechtelijke reactie en het una via beginsel daarbij. Zich gesteld ziend voor de keuze tussen een boete en een maatregel zou het uitvoeringsorgaan zich kunnen laten leiden door opportunisme, mede omdat bij het opleggen van een maatregel andere waarborgen gelden, aldus de CDA-fractie. Voorts wijzen de fracties van het CDA en D'66 er op dat door de introductie van het una via-beginsel het gevaar bestaat dat er in het geheel geen reactie volgt. Met name deze eerste fractie is geïnteresseerd in de samenwerking met het openbaar ministerie. Tenslotte vraagt de D'66-fractie in dit verband hoe gehandeld dient te worden indien na de oplegging van de boete de zaak een groter belang blijkt te hebben waardoor strafrechtelijke vervolging is geïndiceerd.

Op de problematiek van de samenloop tussen een boete en een maatregel is uitgebreid in paragraaf 7 ingegaan. De laatste vraag van D'66 is beantwoord in het slot van paragraaf 3. Door de introductie van het una via-beginsel is samenloop tussen een administratieve boete en een strafrechtelijke reactie uitgesloten. Ten einde te waarborgen dat hierdoor geen zaken tussen wal en schip vallen is een goede samenwerking tussen de uitvoeringsorganen en het openbaar ministerie onontbeerlijk. De CDA-fractie heeft dit terecht opgemerkt. De eerder genoemde richtlijn voor sociale zekerheidsfraude geeft deze instanties een handvat om die samenwerking gestalte te geven. Bij de intensivering van de fraudebestrijding, zoals die sedert medio 1992 is ingezet, is veel aandacht besteed aan de verbetering van het overleg tussen de uitvoeringsorganen en het openbaar ministerie, zowel op centraal als decentraal niveau. Bij de evaluatie van de richtlijn zal moeten blijken of de inspanningen op dit terrein hun vruchten beginnen af te werpen.

14. Reformatio in peius

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af waarom een verhoging van de boete mogelijk moet worden gemaakt als de SVr regels kan stellen over de hoogte van een boete.

Het kabinet heeft reeds aangegeven waarom er behoefte is aan een regeling die verhoging van de boete in beroep mogelijk maakt. In de artikelgewijze toelichting onder artikel 27f is hierop uitgebreid ingegaan. Daarnaast kan deze bevoegdheid tot reformatio in peius, een middel zijn voor de administratieve rechter om evenals zijn strafrechtcollega een gelijke rechtsbedeling en straftoemeting te bevorderen, namelijk indien de uitvoeringsorganen te zeer uiteenlopende boeten zouden opleggen bij gebleken informatiefraude.

15. Verjaring

De fracties van PvdA, CDA, D'66, Groen Links, SGP en GPV hebben gevraagd om een nadere toelichting of een overzicht van de in het wetsvoorstel voorgestelde of de daarmee samenhangende verjaringstermijnen ten aanzien van:

1. het opleggen van administratieve maatregelen,
 2. het opleggen van administratieve boeten,
 3. de terug- en invordering van ten onrechte betaalde uitkeringen,
 4. de invordering van boeten,
- zulks in vergelijking met verwante rechtsfiguren in andere rechtsgebieden.

Wij zijn het volgende van mening:

ad 1

Met betrekking tot de maatregelen is geen specifieke verjaringstermijn in de wet opgenomen. Dus is de algemene regeling inzake elke vorm van bestuurlijk handelen van toepassing, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). In uitzonderlijke gevallen kan het verloop van een langdurige periode tussen het kennis nemen van het schenden van een opgelegde verplichting en het voornemen een boete op te leggen als een dringende reden worden beschouwd. Als een uitvoeringsorgaan kennis heeft van verwijtbaar gedrag moet het zo snel mogelijk tot afdoening daarvan overgaan.

ad 2

Naast de redelijke termijn (na ontdekking van de strafbare gedraging) uit artikel 6 EVRM en de abbb worden twee specifieke wettelijke regels voorgesteld:

- binnen een jaar na de kennisgeving omtrent het voornemen een boete op te leggen (artikel 27e, eerste lid); zie verder pagina 12 van de artikelsgewijze toelichting;
- en in ieder geval binnen 12 jaar na de gedraging (artikel 27e, tweede lid).; zoals onder paragraaf 1 is vermeld zal, naar aanleiding van de opmerkingen van de fracties ter zake, bij nota van wijziging worden voorgesteld aansluiting te zoeken bij de verjaringstermijn voor de vergrijpboeten, zijnde 5 jaar.

ad 3

Voor de terug- en invordering bestaat geen specifieke wettelijke regeling. De algemene regeling inzake de terug- en invordering van onverschuldigde betalingen van het BW is dus van toepassing (art.3:309 BW). Dit artikel bepaalt dat de vordering als regel verjaart 5 jaar na de dag waarop de schuldeiser bekend is geworden met het bestaan van zijn vordering en met de persoon van de ontvanger. Binnen de verjaringsstermijn dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen.

ad 4

Voor de invordering van de boete is ook geen specifieke regeling in de

wet opgenomen. De algemene regeling inzake de verjaring van rechtsvorderingen van het BW is van toepassing (art. 3:306 BW). De vordering verjaart na 20 jaar.

16. Terugvordering

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat aanscherping van de invordering noodzakelijk is om te voorkomen dat daarnaast aanscherping van de handhaving illusoir wordt. In dat verband vragen de leden van de fractie van D'66 zich af of het opleggen van een boete tezamen met het besluit tot terugvordering uit oogpunt van een effectieve invordering niet te rooskleurig wordt voorgesteld.

Het kabinet is het met deze fracties eens dat het aanscherpen van de terug- en invordering geen dode letter moet zijn. Juist vanwege het creëren van ruimere mogelijkheden tot verrekening en door de directe uitvoerbaarheid van terugvorderingsbesluiten hebben de uitvoeringsorganen de middelen in handen om het onterecht genoten voordeel met zo min mogelijk moeite weer ongedaan te maken. Verwacht mag worden dat daarvan in ruime mate gebruik zal worden gemaakt en dat dit de verwachte resultaten oplevert.

De leden van de fractie van Groen Links zijn van mening dat de procedurele wijzigingen in de terugvorderingsparagraaf in combinatie met de plicht tot terugvordering leidt tot een forse aantasting van de rechtspositie van de uitkeringsgerechtigde. Hierbij wordt tevens gewezen op de omstandigheid dat een uitvoeringsorgaan na een door dit orgaan zelf begane vergissing teveel betaalde uitkeringsgelden zonder rechterlijke toestemming kan verrekenen of terugvorderen.

Het kabinet wijst erop dat terugvordering betekent dat wordt teruggehaald waarop geen recht bestond. Er zijn diverse mogelijkheden voor het individu om tegen het besluit van het uitvoeringsorgaan te ageren. Tenuitvoerlegging van de terugvordering geschiedt primair in onderling overleg. Is een regeling niet mogelijk dan zal het uitvoeringsorgaan een beslissing omtrent tenuitvoerlegging nemen alvorens tot invordering over te gaan. Betrokkene kan daarbij een voorlopige voorziening vragen aan de president van de rechtbank. De rechter toetst mede aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of en in hoeverre de terugbetaling in redelijkheid van betrokkene kan worden gevergd.

De GPV-fractie is een voorstander van verruiming van verrekeningsmogelijkheden maar vraagt zich af of hoe de verhouding is tussen terugvorderende instantie, verrekenende instantie en uitkeringsgerechtigde.

Voor het overgaan tot verrekening heeft het uitvoeringsorgaan de instemming van de betrokkene niet nodig. Indien betrokkene bezwaar zou hebben dient hij zich te richten tot dat orgaan dat tot uitvoering van de verrekening overgaat.

17. Financiële gevolgen

Met betrekking tot de financiële aspecten van het wetsvoorstel zet de fractie van Groen Links vraagtekens bij de geraamde opbrengsten van de maatregelen. Hier staat echter tegenover dat de VVD van mening is dat de geraamde opbrengsten van het wetsvoorstel niet overdreven optimistisch zijn. Zoals uit het onderstaande zal blijken meent het kabinet dat er geen aanleiding is om de in de memorie van toelichting gemaakte ramingen van de structurele opbrengst aan te passen.

Alvorens in te gaan op de punten die door de partijen aan de orde zijn gesteld, moet eerst een algemene opmerking worden gemaakt over de

financiële aspecten van het wetsvoorstel. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven hebben de ramingen op het gebied van het handhavingsbeleid noodzakelijkerwijs een tentatief karakter. Weliswaar is bij het voorspellen van de financiële effecten gebruik gemaakt van alle op dat moment beschikbare informatie, maar dat neemt niet weg dat op enkele belangrijke punten de benodigde informatie ontbreekt waardoor het noodzakelijk is een aantal moeilijk te verifiëren vooronderstellingen te hanteren. In het bijzonder geldt dit voor het zogeheten «dark number», de werkelijke omvang van het te bestrijden verschijnsel. Dit geeft de ramingen een tentatief karakter. De kwalificatie speculatief laten wij evenwel voor rekening van de VVD-fractie.

Sinds het opstellen van de ramingen is geen nieuwe informatie beschikbaar gekomen die een nieuw licht zou kunnen werpen op de mogelijke effecten van de maatregelen. Dit betekent dat aan het verzoek van het CDA om een nadere onderbouwing niet of nauwelijks kan worden voldaan. In deze paragraaf wordt derhalve volstaan met een nadere toelichting op de in de memorie van toelichting weergegeven financiële onderbouwing.

Het hierboven gesignaleerde probleem van het ontbreken van informatie komt tot uiting in het eerst punt dat de VVD aan de orde stelt. Wij hebben geen inzicht in het totaal van de uitgaven voor achteraf onjuist gebleken toekenningen, en zijn evenmin in staat hiervan een goed onderbouwde schatting te maken. Het bedoelde totaalbedrag bestaat enerzijds uit uitkeringen die als gevolg van fraude ten onrechte zijn verstrekt, en anderzijds uit bedragen die om andere redenen ten onrechte zijn betaald (bijv. als gevolg van een administratieve vergissing). Voor beide categorieën geldt in principe dat de werkelijke omvang niet met zekerheid kan worden vastgesteld. Dit geldt met name voor de categorie «niet-frauduleuze» onverschuldigde betalingen. Er is weliswaar enige informatie beschikbaar over het totale bedrag waarvoor terugvorderingen worden ingesteld (zie bijvoorbeeld het jaarverslag van het GAK over 1993), maar een dergelijk gegeven zegt niet zoveel over de werkelijke omvang van de ten onrechte verstrekte uitkeringen en kan niet als basis dienen om een schatting op dit punt te maken. Wij gaan er evenwel vanuit dat er als gevolg van dit wetsvoorstel een (niet exact te kwantificeren) stijging van het teruggevorderde bedrag om andere reden dan fraude gerealiseerd zal worden.

Bij de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat het preventieve effect van de verplichte terugvorderingen veel hoger moet worden ingeschat, merken wij op dat van het totale handhavingsbeleid, zoals dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld, een sterke preventieve werking uitgaat. Deze preventieve werking komt in de eerste plaats voort uit de verhoogde pakkans, die door de intensivering van de handhaving is gerealiseerd, en uit de repressieve en punitieve elementen van het handhavingspakket. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de verplichte terugvordering deze preventieve werking nog zal versterken, maar het is nog te vroeg daarvoor een afzonderlijke besparing te boeken.

De VVD is van mening dat het aantal administratieve sancties dat de bedrijfsverenigingen thans opleggen schokkend laag is en vraagt het kabinet een oordeel te geven over dit lage opsporingspercentage. Hiermee refereert de VVD aan twee aspecten van opsporing en afhandeling van uitkeringsfraude die weliswaar nauw met elkaar samenhangen, maar toch onderscheiden moeten worden. Het opsporingspercentage heeft betrekking op het totale aantal opgespoorde fraudegevallen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven bedraagt dat thans circa 0,2 % van het totaal aantal uitkeringsjaren in de werknemersverzekeringen. Het

kabinet meent dat dit percentage voor verbetering vatbaar is en heeft om die reden reeds meerdere handhavingsmaatregelen getroffen (bijvoorbeeld: het doen introduceren van handhavingsbeleidsplannen en normering van het aantal opsporingsfunctionarissen bij bedrijfsverenigingen). Er wordt aangenomen dat door het gevoerde beleid het aantal opgespoorde fraudegevallen in de komende jaren zal verviervoudigen en zal stijgen tot circa 1% van het totale uitkeringsvolume.

Het aantal opgelegde sancties betreft die gevallen waarbij het uitvoeringsorgaan besloten heeft om de geconstateerde fraude te bestraffen met een administratiefrechtelijke maatregel. Het aantal opgelegde sancties bedroeg in de afgelopen jaren circa 10 % van het aantal opgespoorde fraudegevallen. In de overige fraudegevallen is een proces-verbaal opgemaakt (circa 38%) of is geen strafmaatregel getroffen, maar is volstaan met het instellen van een terugvordering van het ten onrechte uitgekeerde bedrag. Ten aanzien van de afhandeling van uitkeringsfraude is het kabinet van mening dat er naast het instellen van een terugvordering altijd een administratiefrechtelijke sanctie (boete) of strafrechtelijke maatregel (aangifte) zal moeten worden getroffen. Dit betekent dat in de toekomst het aantal gevallen waarin geen sanctie wordt getroffen vrijwel nihil zal zijn.

Ten aanzien van de raming van de directe opbrengst van de administratieve boeten merkt de VVD terecht op dat rekening gehouden moet worden met het feit dat een deel van de opgespoorde fraudegevallen voor strafrechtelijke afdoening in aanmerking komt. Ofschoon dit feit in de memorie van toelichting wel wordt onderkend, is toch uitgegaan van een aantal van 15 000 fraudegevallen per jaar. Dit komt overeen met het totale aantal fraudegevallen dat volgens de raming van het kabinet in de SV-sector zal worden opgespoord. De verwachting is namelijk dat in de komende jaren het relatieve aandeel van de fraudegevallen die administratiefrechtelijk worden gesanctioneerd zal toenemen. Door de intensivering en aanscherping van het handhavingsbeleid zal niet alleen meer fraude worden opgespoord maar zal de fraude tevens in een eerder stadium kunnen worden geconstateerd. Deze verwachting is gebaseerd op de reeds uit de CBS-fraudestatistiek gebleken ontwikkeling dat langdurige en omvangrijke fraudegevallen zoals die in het (recente) verleden aan het licht zijn gekomen zich minder vaak gaan voordoen. Dit betekent dat het aantal fraudegevallen beneden de 12 000 gulden sterker zal stijgen dan het totale aantal fraudegevallen, wat gepaard zal gaan met een stijging van het aandeel van de administratieve boeten. Weliswaar zal het aantal administratieve boeten nooit geheel gelijk kunnen zijn aan het aantal opgespoorde fraudegevallen, maar gezien het tentatieve karakter van de berekening heeft het kabinet toch het totale aantal fraudegevallen als uitgangspunt genomen.

In tegenstelling tot de VVD-fractie meent Groen Links dat de opbrengst van de maatregelen door het kabinet wordt overschat. Groen Links baseert deze twijfel op een vergelijking met de verhaalswetgeving in de bijstand en verwijst daarbij naar recente onderzoeksgegevens waaruit zou blijken dat er aanmerkelijk minder wordt verhaald dan bij voorbaat was aangenomen. Groen Links vraagt zich af of ook de praktijk van de verplichte terugvordering niet weerbarstiger dan de theorie zal blijken te zijn.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de problemen bij het verhaal van bijstand betrekking hebben op een heel specifieke situatie, namelijk dat in de rechtspraak het honoreren van verhaal in situaties waar de gemeente lange tijd heeft stilgezeten, problematisch blijkt te zijn. Dat probleem is er niet bij terugvordering en boetes.

In reactie op deze vraag moet verder worden aangetekend dat het door Groen Links bedoelde onderzoek, uitgevoerd door DIVOSA, niet represen-

tatief kan worden genoemd (geen van de vier grote gemeenten en slechts een gering deel van de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners is in het onderzoek betrokken) en geen conclusie rechtvaardigt over de financiële effecten van de verhaalsmaatregelen.

Voorts kan worden opgemerkt dat het kabinet wel degelijk rekening houdt met het feit dat een deel van de teruggevorderde bedragen moeilijk invorderbaar zal blijken te zijn. Met name bij personen die al schulden hebben of bij personen van wie uitkering is beëindigd, al dan niet in verband met geconstateerde fraude, zullen de uitvoeringorganisaties op problemen kunnen stuiten. De mate waarin deze problemen zich zullen voordoen valt echter niet met zekerheid te voorspellen. Weliswaar is aannemelijk dat deze problematiek in de SV-sector minder vaak zal voorkomen dan bij de bijstandsregelingen, waar blijkens onderzoek circa 40% van de cliënten schulden heeft, maar desondanks mag worden aangenomen dat ook de bedrijfsverenigingen geconfronteerd zullen worden met tegenvallers bij de feitelijke inning van de terug te vorderen bedragen. Zoals in de memorie van toelichting echter is aangegeven gaat het kabinet er van uit dat deze tegenvallers gecompenseerd zullen worden door de verwachte stijging van de opbrengst van de terugvorderingen die om andere redenen dan fraude worden ingesteld. In dat opzicht kan de raming op dit punt niet overdreven optimistisch worden genoemd.

Met betrekking tot het beroep op de wettelijke schuldsaneringsregelingen erkent de regering dat een deel van de terug te vorderen bedragen niet geïnd zal kunnen worden als gevolg van het feit dat een deel van de betrokken cliënten een beroep zal doen op een dergelijke regeling. In welke omvang dit zich zal voordoen is echter niet bekend. Aangezien een verzoek om het toepassen van een schuldsaneringsregeling kan worden afgewezen indien het aannemelijk is dat de schuldenaar met betrekking tot het ontstaan van de schulden niet te goeder trouw is geweest, kan worden verondersteld dat slechts een beperkt deel van de personen die betrapt zijn op fraude met succes een beroep zal kunnen doen op een wettelijke schuldsaneringsregeling. Voor zover zich toch tegenvallers zullen voordoen bij de effectuering van de ingestelde terugvorderingen, zullen deze naar de verwachting van het kabinet eveneens gecompenseerd worden door de verwachte, maar niet gekwantificeerde stijging van de «niet-frauduleuze» terugvorderingen.

Tot slot moet er op worden gewezen dat juist een van de oogmerken van het voorliggende wetsvoorstel is om de problemen op te lossen waarmee uitvoeringsorganen worden geconfronteerd bij de terugvordering van onverschuldigde betalingen. In dit verband kan worden gewezen op het aspect van de executoriale titel van een terugvorderingsbeschikking en op de mogelijkheden van verrekening en «pseudo-verrekening».

Ten aanzien van het laatste punt dat Groen Links aan de orde stelt, moet worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel geplaatst in het kader van het algemene handhavingsbeleid, verschillende effecten op de uitvoeringskosten van de rechterlijk macht zal hebben. De uiteindelijke gevolgen hiervan kunnen echter nog niet in kaart worden gebracht. Om die reden heeft het kabinet besloten om een evaluatie van de regeling uit te voeren. Op basis van deze evaluatie zal worden beoordeeld of alsnog tot compensatie moet worden overgegaan. Dit betekent dat het kabinet nog niet tot de conclusie is gekomen, dat het beroep op de rechterlijke macht per saldo zal afnemen.

De door de Groen Links genoemde daling van het beroep op de strafrechter is een van de effecten waarmee rekening wordt gehouden. Groen Links merkt terecht op dat de strafrechter volgens de vigerende richtlijnen SZ-fraude in principe weinig bemoeienis heeft met de fraudegevallen van minder dan 12 000 gulden. Hierbij moet wel worden

bedacht dat in de huidige situatie uitvoeringsorganen bij gebrek aan alternatieve sanctiemiddelen regelmatig aangifte doen van fraude indien de betrokken persoon niet meer in de uitkering is. Met name in deze gevallen zal na het van kracht worden van dit wetsvoorstel vaker voor een administratiefrechtelijke afhandeling worden gekozen. Verder is hierboven reeds aangegeven dat het kabinet een relatieve daling van het aantal fraudegevallen van meer dan 12 000 gulden verwacht. Beide ontwikkelingen kunnen leiden tot ontlasting van de strafrechter, maar daar kan een zekere stijging van de administratieve rechter tegenover staan. Als gezegd zullen de uiteindelijke gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht, zowel administratiefrechtelijk als strafrechtelijk, te zijner tijd worden geëvalueerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten