

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 november 1994

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de doelstelling dat het krachtig bestrijden van uitkeringsfraude een hoge urgentie heeft.

Het voorliggende wetsvoorstel betreft de uitkeringsgerechtigden. De leden van de PvdA-fractie hebben met vreugde geconstateerd dat er op zeer korte termijn een vergelijkbaar wetsvoorstel komt met betrekking tot de heffing en inning van sociale premies. Deze leden nemen er met waardering kennis van dat daarbij nauw zal worden aangesloten bij het fiscale wetsvoorstel tot herziening van het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht (kamerstukken II 1993/94, 23 470).

In de opvatting van deze leden behoren deze drie zaken immers in relatie tot elkaar te worden gezien: de aanpak van uitkeringsfraude, premie- en belastingfraude. De leden van de PvdA-fractie wijzen daarnaast met instemming op de voorwaarde dat bij tenuitvoerlegging van de boete de beslagvrije voet in acht moet worden genomen.

Het totstandkomen van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin een algemene regeling voor administratieve boete zal worden opgenomen, is niet afgewacht. De leden van de PvdA-fractie erkennen dat het op korte termijn invoeren van het onderhavige wetsvoorstel wenselijk is, mits de kwaliteit van inrichting van de handhavingketen en de afstemming daarvan op de diverse wetten en richtlijnen in voldoende mate gewaarborgd is. Daarover bestaat bij deze leden nog onzekerheid en geen overtuiging. Daarom wensen zij nog enkele vragen te stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis

¹ Samenstelling:

Leden: Buurmeijer (PvdA), Groenman (D66), M. M. H. Kamp (VVD), Doelman-Pel (CDA), fungerend voorzitter, Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), De Jong (CDA), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Boogaard (AOV), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66) en Klein Molekamp (VVD).

Piv. leden: Vliegenthart (PvdA), Giskes (D66), Hoogervorst (VVD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), Van Rooy (CDA), Terpstra (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbah (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkzema (PvdA), Cherribi (VVD), Nijpels-Hezemans (AOV), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Vliet (D66) en Hofstra (VVD).

genomen van het proefschrift van J.F.L. Roording, Sanctierecht in de belastingen en de sociale zekerheid. Vooral de daarin vervatte opvatting over de richting waarin de samenhang van administratieve sancties, bestuurlijke sancties en strafrechtelijke sancties op het terrein van de sociale zekerheid en fiscale wetgeving zich zal moeten ontwikkelen achten deze leden van belang.

Met de introductie c.q. uitbreiding van administratieve sancties in de sociale zekerheidswetten zal een verdergaande afstemming van het administratieve en het strafrechtelijk sanctiestelsel noodzakelijk zijn. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (commissie Kortmann) (hierna: Toetsingscommissie) heeft, in haar advies van 12 januari 1994 inzake handhaving door bestuurlijke boeten (kamerstukken II, 23 400 VI, nr. 48), gewaarschuwd voor het aanbrengen van te grote verschillen tussen de verschillende boeteregelingen in het licht van de komende Awb. Ook de Raad van State acht het noodzakelijk dat de wetgever met betrekking tot de bestuurlijke boete één lijn trekt. Het is wenselijk afwijkingen van het advies van de Toetsingscommissie puntsgewijs gemotiveerd toe te lichten.

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd over het feit dat het onderhavige wetsvoorstel eindelijk bij de Tweede Kamer is ingediend. In de in de Kamer gevoerde ISMO-debatten is daar door deze leden voortdurend om gevraagd. Nu deze leden de uitwerking van deze wet zien, vragen zij in het bijzonder naar de meerwaarde ten opzichte van wat er reeds is. Een adequaat sanctiebeleid kan immers een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van misbruik in de sociale zekerheid. Van de hoogte van de sancties moet dan een voldoende preventieve werking uitgaan.

Alvorens een aantal vragen over de wet te stellen, hebben deze leden een aantal vragen over de relatie tussen dit wetsvoorstel en een aantal andere voorstellen. In de eerste plaats wensen deze leden graag te vernemen wat de relatie is met het op 18 maart 1994 door de SVr vastgestelde besluit houdende regels voor de toepassing van sancties in de WW. Voorts vragen deze leden wat de relatie is met het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen, waarin gesproken wordt over de mogelijkheid van een minnelijke schuldregeling (kamerstukken II, 1992-1993, 22 969). Tenslotte vragen deze leden welke de stand van zaken is met betrekking tot de gelijkschakeling van de fiscale en sociale zekerheidsfraude.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij verwelkomen deze nieuwe stap in het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid. Zij hopen dat aanvaarding van deze wet verder zal bijdragen tot een situatie waarin misbruik wordt voorkomen en – waar het zich toch voordoet – niet loont. Een straffer en effectiever handavings- en sanctiebeleid achten zij daarvoor onontbeerlijk.

Deze leden onderschrijven de noodzaak van opvulling van de leemten in het administratief sanctiesysteem van de sociale zekerheid, zoals de onmogelijkheid om informatiefraude administratief af te doen, of de onmogelijkheid sancties toe te passen nadat een uitkering is beëindigd. Zij kunnen dan ook instemmen met de invoering van het instrument van de administratieve boete, die ook kan worden opgelegd indien geen uitkering meer wordt verstrekt. Uit een oogpunt van preventie delen zij de mening van de regering dat ook de niet geslaagde poging tot benadeling vatbaar moet kunnen zijn voor boete-oplegging.

De voorgestelde aanscherpingen zijn des te belangrijker, gezien het feit dat de financiële indicator, waarbij tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan, fors is verhoogd.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven eveneens de wettelijke verplichting tot oplegging van sancties bij geconstateerde verwijtbaarheid. Dit schept duidelijkheid, niet alleen voor de potentiële uitkeringsontvanger, maar ook voor de uitkeringsorganen, en draagt aldus bij tot preventie. Deze leden zijn met de regering van mening dat in het verleden te vaak ten onrechte geen sancties zijn opgelegd. De door de regering aangehaalde rapporten van de SVr en het ITS spreken daarover boekdelen. Voor de wenselijk geachte optimale benutting van sancties vinden deze leden het dan ook onontbeerlijk dat de discretionaire bevoegdheid van uitvoeringsorganen om te sanctioneren wordt vervangen door een wettelijke verplichting daartoe.

Het zelfstandig beboeten van informatiefraude is naar mening van deze leden van groot belang om in alle gevallen (in ieder geval formeel) de situatie te kunnen bereiken waarin fraude niet loont.

Deze leden achten het met de regering van groot belang dat de administratieve boeten in alle gevallen direct ten uitvoer kunnen worden gelegd. Zij zijn van mening dat de executie met voldoende waarborgen van zorgvuldigheid zijn omgeven. Tevens staat de noodzaak van een effectief lik op stuk-beleid buiten kijf.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven tenslotte de conclusie van de regering dat de administratieve maatregelen in de sociale zekerheid geen straffen zijn in de zin van art. 6 EVRM en art. 14 IVBPR en dat de administratieve sancties derhalve niet als «criminal charge» in de zin van voornoemde verdragsartikelen zijn aan te merken en verdergaande waarborgen dan de bestaande derhalve niet nodig zijn.

De leden van de D66-fractie kunnen in zijn algemeenheid de in het wetsvoorstel neergelegde voorstellen onderschrijven. Op onderdelen hebben de leden van de D66-fractie kanttekeningen.

Het wetsvoorstel gaat om een nadere vaststelling van het stelsel van administratieve sancties voor alle sociale zekerheidswetten die worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen, Sociale Verzekeringsbank en de gemeenten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen en boeten, de bevoegdheid van de uitvoeringsorganen om te sanctioneren wordt omgezet in een verplichting, er worden voorstellen gedaan met betrekking tot de herziening van de uitkering, terugvordering van ten onrechte uitbetaalde uitkering en het invorderingsbeleid wordt aangescherpt.

In zijn algemeenheid vinden de leden van de D66-fractie het niet eenvoudig een goed overzicht te krijgen van de huidige administratieve en strafrechtelijke sancties in het sociale zekerheidsrecht.

In tegenstelling tot het sanctierecht op het terrein van de belastingen is het sanctierecht op het terrein van de sociale zekerheid een minder coherent geheel. Iedere wet heeft zijn eigen strafbepalingen, zowel in de rang van overtredingen als van misdrijven. De misdrijven zijn van het volgende type: opzettelijke valse opgave of verzwijging, al dan niet aangevuld met het oogmerk een (hogere) uitkering te verkrijgen. De maximumstraf is een gevangenisstraf van 2 jaar of een geldboete van de vierde categorie. Als het aan de regering ligt zal het sociale zekerheidsstrafrecht zelfs bijna in zijn geheel in het commune strafrecht opgaan. In het kader van een wetgevingsproject tot herziening van strafbepalingen betreffende fraude heeft de regering een wetsvoorstel aangekondigd inhoudende unificatie van de verschillende uitkeringsfraudedelicten en overbrenging naar het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de voortgang van dit dossier en vragen de regering hierin inzicht te verschaffen.

Niet alleen is het moeilijk inzicht te krijgen in het sociale zekerheidsstrafrecht, hetzelfde geldt voor de leden van de D66-fractie voor het administratieve sanctierecht, omdat er een flink aantal wetten geraadpleegd moet worden die door verschillende organen worden uitgevoerd.

ABW en RWW door de gemeenten, WW, ZW, WAO/AAW en TW door de bedrijfsverenigingen en de AOW/AKW door de Sociale Verzekeringsbank, allemaal met een eigen sanctiebeleid. Tot voor kort hadden we bovendien met twee sociale zekerheidsrechtshouders te maken, een situatie die per 1 januari 1994 is gewijzigd. Als een uitkeringsaanvrager c.q. ontvanger zijn verplichtingen niet nakomt, kan zijn uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk worden geweigerd (art. 27 WW, art. 17 AKW), beëindigd of op een lager bedrag worden vastgesteld (artt. 1 lid 2, 3 lid 5 ABW), in duur worden beperkt (art. 27 WW), kan hij tijdelijk van het recht op uitkering worden uitgesloten (art. 14 lid 2 RWW) of kan met betrekking tot zijn uitkeringsaanspraken de arbeidsongeschiktheid geheel of ten dele tijdelijk of blijvend buiten aanmerking worden gelaten (artt. 25 en 28 WAO).

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een volledig overzicht kan geven van de bestaande administratiefrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen in het sociaal zekerheidsrecht.

Tot nu toe zijn er twee weigeringsgronden: schendingen van informatieverplichtingen en schending van medewerkingsverplichtingen. Informatieverzuim was tot voor kort niet in iedere wet een potentiële grond voor een sanctie. Bij de TAV zijn de meeste van deze wetten op dit punt aangevuld. Een andere lacune is tot nu toe inherent aan de weigering van een uitkering. Deze maatregel is uiteraard slechts mogelijk in zoverre er nog recht bestaat op een uitkering. Dit voorstel van wet dient ertoe dat deze laatste lacune wordt opgevuld.

Voorts introduceert het wetsvoorstel een onderscheid tussen twee soorten sancties: de maatregel waarmee de traditionele weigering van de uitkering wordt aangeduid en de administratieve boete. Deze boete wordt gereserveerd voor de niet (behoorlijke) nakoming van de algemene mededelingsplicht en bedraagt maximaal 5000 gulden. Het uitvoeringsorgaan is in beginsel verplicht tot oplegging van een sanctie over te gaan als de betreffende delictsomschrijving is vervuld. Voor het regime knoopt dit wetsvoorstel aan bij hetgeen voor fiscale verzuimboeten is voorgesteld. Ook het una via-stelsel doet zijn intrede in de sociale zekerheid.

De leden van de D66-fractie willen vervolgens enige opmerkingen maken over de relatie met de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.

De regering acht met het op dit moment indienen van het wetsontwerp het belang van de verbeterde rechtshandhaving groter dan het belang van een algemene regeling voor de administratieve boete in de Algemene wet bestuursrecht. Ook de commissie toetsing wetgevingsprojecten is die mening toegedaan. Deze leden kunnen zich in die opvatting vinden. De leden van de D66-fractie vinden wel dat de aanbevelingen van de Toetsingscommissie over de wijze waarop een wettelijk boetesysteem moet worden vormgegeven zoveel mogelijk moet worden gevolgd. Dit om te voorkomen dat er te grote verschillen gaan ontstaan tussen afzonderlijke boeteregelingen, met name op het punt van de waarborgen die voortvloeien uit de eisen van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Deze eisen betreffen waarborgen voor degene aan wie de boete wordt opgelegd (zwijgrecht, hoorplicht, taalfaciliteiten, schorsende werking) alsmede bevoegdheden van de overheid in de sfeer van toezicht en invordering.

Het is de leden van de D66-fractie opgevallen dat er verschillen tussen het wetsvoorstel en het advies van de Toetsingscommissie bestaan. De leden van de D66-fractie verzoeken de regering in een overzicht gemotiveerd aan te geven welke de afwijkingen ten opzichte van het advies zijn.

Tenslotte wensen de leden van de D66-fractie nog enige opmerkingen te maken over de twee door de Toetsingscommissie besproken modellen voor een concept-boeteregeling.

In de kabinetsreactie op het advies van de Toetsingscommissie heeft het kabinet, evenals de Toetsingscommissie, een voorkeur voor model A voor een bestuurlijke boeteregeling. Model A houdt in dat uit de wet blijkt bij welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dan

wel strafrechtelijke sanctionering in stand blijft. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt in een bijlage bij de wet gefixeerd.

Ondanks de voorkeur van de Toetsingscommissie en het kabinet voor model A, een voorkeur die de leden van de D66-fractie delen, wordt in het voorliggende wetsontwerp voor model B gekozen. De leden van de D66-fractie missen een expliciete argumentatie voor deze keuze en vragen de regering alsnog deze motivatie te geven, daarbij aandacht gevend aan de aspecten van rechtszekerheid en beperking van het aantal bezwaar- en beroepsschriftenprocedures.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een forse uitbreiding van maatregelen om fraude met sociale uitkeringen aan te pakken. In het hiernavolgende gaan de leden van de GroenLinks-fractie achtereenvolgens in op de voorgestelde boeteregeling, op de voorgestelde maatregelen en op aspecten rond terug- en invordering. Tevens zullen zij ingaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

Voor gevallen waarin uitkeringsgerechtigden hun informatieplicht schenden wordt in het wetsvoorstel voorzien in een specifieke administratieve boeteregeling. Daarnaast blijft het kennelijk mogelijk schending van de informatieplicht aan te pakken langs strafrechtelijke weg. De regering meent dat het naast het strafrechtelijke sanctiekader noodzakelijk is administratieve boeten op te kunnen leggen bij informatiefraude. Zij heeft gemeend met de regeling van deze boete niet te kunnen wachten, totdat de vierde tranche van de AWB kracht van wet zal krijgen. De leden van de GroenLinks-fractie menen dat het fraaier was geweest, indien de kwestie van de administratieve boete in de sociale zekerheid geïntegreerd zou worden in die vierde tranche.

Op welke punten wijkt dit wetsvoorstel af van het advies van de Toetsingscommissie? Had thans niet volstaan kunnen worden met enkele wijzigingen in het vigerende sanctiestelsel en met regeling van de bestuurlijke boete te zijner tijd in de vierde tranche Awb?

De leden van de SGP-fractie nemen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel. Zij vinden het vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid van eminent belang dat fraude en verzuim rond aanvragen en ontvangen van een uitkering afdoende gestraft worden en dat de wetgeving daartoe de mogelijkheid schept danwel de verplichting vastlegt. Daarnaast speelt ook het argument van het behouden van voldoende draagvlak voor ons stelsel van sociale zekerheid een rol. Tenslotte kan het onderhavige wetsvoorstel leiden tot een aanzienlijke besparing.

De leden van de GPV-fractie hebben met waardering kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn met de regering van oordeel dat een aanscherping van de sanctiemogelijkheden in het kader van het terugdringen van het oneigenlijk gebruik en misbruik van sociale zekerheidsregelingen nodig en mogelijk is. De introductie van de mogelijkheid van administratieve boete in de sociale zekerheid vergt een omvangrijk stuk wetgeving. Zoals wel blijkt uit het onderhavige wetsvoorstel. Het kabinet heeft ervoor gekozen dit in alle sociale zekerheidswetten afzonderlijk te regelen en niet te wachten op de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Uit een oogpunt van consistentie van wetgeving was dit laatste toch te verkiezen geweest. Immers, ook de Toetsingscommissie is van oordeel dat gewaakt moet worden tegen al te grote verschillen in de diverse regelingen, om opname in de Awb in de toekomst niet te belemmeren. Ook uit een oogpunt van efficiency mag de vraag worden gesteld waarom niet is gewacht tot de vierde tranche Awb. Is de urgentie zo hoog, dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang efficiënt om te gaan met de wetgevingscapaciteit? Hoe lang gaat het nog duren voordat naar het oordeel van de regering ook de vierde tranche Awb kracht van wet zal hebben gekregen?

Het terrein van de administratieve boeten is naar zijn aard veel breder dan de sociale zekerheid. Er kan nu wel een regeling worden ontworpen die binnen het kader van de sociale zekerheid een onderlinge consistentie heeft, daarmee is nog helemaal niets gezegd over de mogelijkheid van aansluiting straks bij de vierde tranche Awb. Hoe die eruit gaat zien is toch voorlopig niet te voorspellen?

Deze leden vragen of ook overwogen is de administratieve boeten binnen de sociale zekerheid méér centraal vorm te geven in plaats van in alle verschillende sociale zekerheidswetten apart. Is ook overwogen de regeling op te nemen in de Organisatiewet sociale zekerheid zodat er één vindplaats zou zijn voor de administratieve boeten in de sociale zekerheid?

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

De leden van de PvdA-fractie beschouwen een strafrechtelijke sanctie als een zwaardere dan een administratieve sanctie. Wordt deze stelling onderschreven, zo vragen zij. In dat licht doet de vraag zich dan ook voor waarom in de voorliggende wet in tegenstelling tot het fiscale sanctierecht er wel strafrechtelijke vervolging plaatsvindt in de fraudecategorie tussen de f 6000 en de f 12 000. Ligt het thans niet in de rede om deze verbijzondering te laten vervallen en de strafrechtelijke vervolgingsgrens gelijk te schakelen?

Daar waar geen of een beperkte aansluiting is gemaakt op het fiscale sanctierecht en fiscale strafrecht verdient het aanbeveling duidelijk te maken op welke punten de beide wetsvoorstellen van elkaar verschillen en wat hiervan de reden is.

De sociale zekerheidswetgeving maakt in tegenstelling tot de fiscale wetgeving geen onderscheid tussen qua ernst lichte en zware administratieve overtredingen. Ook in het voorliggende wetsontwerp wordt dat niet gedaan. Dit wetsvoorstel introduceert maar 1 soort administratieve boete: een boete van maximaal 5000 gulden ingeval de betrokkene zijn algemene mededelingsplicht niet of niet behoorlijk is nagekomen.

In de fiscaliteit wordt wel een onderscheid qua ernst gemaakt namelijk tussen verzuim- en vergrijpboeten. Het verschil is dat voor oplegging van de laatste opzet of grove schuld van de belastingplichtige is vereist.

In het voorliggende wetsontwerp wordt de sociale zekerheidsboete gelijkgesteld aan de verzuimboete in die zin dat voor de oplegging van de boete hetzelfde regime geldt. In zijn proefschrift «Sanctierecht in de belastingen en sociale zekerheid» voert Roording aan dat de sociale zekerheidsboete qua ernst van de betreffende overtreding meer op een vergrijpboete lijkt. Hij voert daarvoor een aantal argumenten aan, zoals de relatieve hoogte van het maximale boetebedrag en de kern van het wetsontwerp namelijk fraudebestrijding. De sociale zekerheidsboete gelijkstellen met de vergrijpboete heeft consequenties voor het regime dat op de oplegging van de boete van toepassing is. In ieder geval ligt het volgens Roording voor de hand in de boetebepalingen het bestanddeel «grove opzet» of schuld op te nemen. Thans vallen onder deze bepalingen ook na de informatieverzuimen uit onoplettendheid, zonder kwade bedoelingen. Het is bovendien inconsequent dat de officier van justitie in geval van fraude opzet moet bewijzen, terwijl het uitvoeringsorgaan zich om geen schuldbestanddeel hoeft te bekommeren. Het is ook de vraag wat de Europese rechter van de boetebepalingen zou vinden. De leden van de D66-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben bemerkt dat de nu voorgestelde boeteregeling op essentiële punten afwijkt van de regeling die is voorgesteld in wetsvoorstel 23 470 ter zake van de fiscale boeten. Zo is in de fiscale sfeer slechts een administratieve boete mogelijk bij opzet of

grove schuld, terwijl hiervan in de sfeer van de sociale zekerheid geen sprake hoeft te zijn. Tevens voorziet wetvoorstel 23 470 in een zelfstandige boete-inspecteur, terwijl het onderhavige wetsvoorstel niet in een dergelijke figuur voorziet.

Kan de regering aangeven in hoeverre de regeling van de administratieve boete in de beide wetsvoorstellen overeenkomt en in hoeverre er verschillen bestaan? Hoe verhouden de eventuele verschillen zich tot het advies van 12 januari 1994 van de Toetsingscommissie dat administratieve boeten zoveel mogelijk op dezelfde wijze geregeld dienen te worden?

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat boeteregelingen in diverse wetten nu reeds zoveel mogelijk op elkaar afgestemd moeten worden, gezien de doelstelling in de toekomst tot een algemene regeling van administratieve boeten te komen in de Algemene wet bestuursrecht. Zij vragen daarom de regering of nader ingegaan kan worden op de verhouding tussen het hier aan de orde zijn wetsvoorstel en het wetsvoorstel tot wijziging van de AWR en van de Invorderingswet 1990 i.v.m. de herziening van het stelsel van administratieve fiscale boeten en van het fiscale strafrecht (23 470). Op welke punten is aansluiting gezocht, op welke punten niet; door welke overwegingen heeft de regering zich hierbij laten leiden? Hoe ziet zij in het licht van een zo groot mogelijke harmonisatie de positie van een zelfstandig boete-inspecteur?

3. Maatregelen versus boeten

De gangbare gemiddelde hoogte van de door het Openbaar Ministerie aangeboden transacties bij de ABW bedraagt ca. f 750,-. Hoe verwacht de regering dat de tarifiering van de administratieve boete vormgegeven zal worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel niet nodeloos ingewikkeld wordt gemaakt, doordat alles wordt voorgeschreven.

Zo is het voor hen de vraag of het terecht is informatiefraude te zien als een apart soort fraude. De definitie van misbruik (blz. 4 van de memorie van toelichting) maakt in feite toch duidelijk dat het altijd om informatiefraude gaat, zo vragen deze leden. Ook in het SVr-advies wordt gesteld, dat het categoriseren van soorten verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden aan de wetsartikelen niet noodzakelijk leidt tot waterdichte onderscheidingen. Bijvoorbeeld: het niet verstrekken van informatie over niet inschrijving bij het arbeidsbureau is zowel een niet-nakomen van de informatieverplichting als van een medewerkingsverplichting. Welke sanctie- of terugvorderingsroute moet dan gevolgd worden? Is er nog wel sprake van eigen verantwoordelijkheid van het uitvoeringsorgaan?

Deze leden hebben voorts behoefte aan een beschouwing over hoe de mate van verwijtbaarheid zich verhoudt tot de (administratieve) sanctie.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering een scherp onderscheid aanbrengt tussen boeten en maatregelen. Haar toelichting op dit punt bevat op zichzelf geen onduidelijkheden, maar niettemin rijst de vraag of in de praktijk wel zo duidelijk onderscheid is te maken tussen situaties waarin een boete op zijn plaats is en situatie waarin maatregelen geboden zijn.

Bovendien is het kennelijk mogelijk voor één feit zowel een boete als een maatregel op te leggen. Het is dan, aldus de toelichting op bladzijde 20, «verdedigbaar» dat slechts ofwel een boete, ofwel een maatregel wordt opgelegd. Kennelijk kan het uitvoeringsorgaan in dergelijke gevallen dus in weerwil van het imperatieve karakter van de betreffende bepalingen besluiten af te zien van één van beide instrumenten. Heeft de regering overwogen om in de wetstekst op te nemen dat het uitvoerings-

orgaan in dergelijke gevallen die keuzemogelijkheid heeft? Dit zou in verband met de rechtspositie van de belanghebbenden de voorkeur verdienen.

Voorts zijn de leden van de GroenLinks-fractie niet overtuigd door de redenering die de regering geeft voor de stelling dat de maatregel niet gezien moet worden als een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM. Volgens de regering (pagina 12 van de memorie van toelichting) is de aard van de vergrijpen waartegen maatregelen worden bedreigd buiten de context van de betreffende uitkeringsregeling niet typisch laakbaar: niet werken is als zodanig niet strafbaar. Bovendien zou de maatregel er niet op zijn gericht om leed toe te voegen.

In beide stellingen kunnen de leden van de GroenLinks-fractie de regering niet volgen. De gedragingen waartegen maatregelen worden bedreigd zijn over het algemeen de zogenoemde benadelings-handelingen. Het berokkenen van financieel nadeel aan derden kan ook buiten uitkeringsregelingen om ook laakbaar en strafbaar zijn. Er zijn immers tal van bepalingen, waarin straffen worden bedreigd tegen activiteiten die derden financieel nadeel berokkenen. Evenmin kan staande gehouden worden dat het opleggen van een maatregel geen leed toevoegt. Wanneer een uitkeringsgerechtigden gedurende zes maanden een korting van 30 % op zijn uitkering krijgt, zal dat zonder enige twijfel ervaren worden als toevoegen van leed. De maatregel onderscheidt zich in die zin ook van de terugvordering: de terugvordering heeft de uitsluitende bedoeling goed te maken wat ten onrechte is geschied. De maatregel daarentegen heeft duidelijk de (preventieve) bedoeling aan de betrokkene kenbaar te maken dat zijn gedrag laakbaar was. Veelal zal het totale kortingsbedrag zelfs meer belopen dan het bedrag van de maximale boete, f 5000,-. Ook gezien de zwaarte van de sanctie moet het opleggen van een maatregel daarom beschouwd worden als een «criminal charge».

Graag nodigen de leden van de GroenLinks-fractie de regering uit nog eens nader uit te leggen waarom zij er zo van overtuigd is dat de regeling van de maatregel wel door de beugel van artikel 6 EVRM kan.

In verband met de maatregel zien de leden van de fractie van GroenLinks overigens liever dat ook hier – evenals bij de regeling van de boete – gekozen wordt voor een ruimere discretionaire bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan. Deze leden betwijfelen of een strikte opdracht aan de uitvoeringsorganen zich wel verdraagt meer de zeer vele bijzondere situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen. In het wetsvoorstel missen deze leden bijvoorbeeld de mogelijkheid voor het orgaan de belanghebbende een waarschuwing te geven. Is het niet zo dat er tal van situaties zijn waarin een waarschuwing veel beter op zijn plaats is dan een korting?

Het wetsvoorstel beoogt tevens een boete te stellen op een niet-geslaagde poging tot informatiefraude. Ook dit voorstel lokt bij de leden van de fractie van GroenLinks een vergelijking uit met het gewone strafrecht. Op grond van artikel 45 van het Wetboek van Strafrecht kan slechts een poging tot misdrijf strafbaar worden gesteld. Is de regering van oordeel dat de feiten waarop dit wetsvoorstel een boete beoogt te stellen te allen tijde zodanig vergelijkbaar zijn met misdrijven dat het gerechtvaardigd is ook een boete te stellen op een niet geslaagde poging tot benadeling? En overweegt de regering een vergelijkbare aanpak van niet geslaagde pogingen tot belastingfraude?

De leden van de GPV-fractie stemmen op zich in met het onderscheid dat wordt gemaakt tussen maatregelen die kunnen worden genomen indien iemand uitkeringsafhankelijkheid niet vermijdt of zich niet scherp opstelt richting arbeidsmarkt en boeten die kunnen worden opgelegd indien iemand zijn rechtsplicht tot het verschaffen van inlichtingen niet of niet behoorlijk nakomt. Maar zal dit onderscheid in de praktijk wel altijd zo helder zijn? Immers, een uitkeringsgerechtigde zal zijn informatieplicht

veelal niet behoorlijk nakomen juist met het oog op het vermijden van een actieve opstelling richting arbeidsmarkt. Zal er niet altijd een samenloop van beide omstandigheden zijn? Helpt dit onderscheid ons in de praktijk daarom wel verder op weg?

Betekent de mogelijkheid van samenloop niet dat ook de verschillende sanctieeringen kunnen samenlopen, dus èn een boete voor informatie-fraude en een terugvordering van ten onrechte verkregen uitkerings-gelden omdat andere normen niet zijn nageleefd? Hoe zit het in dit soort gevallen met de beslagvrije voet? Die geldt wel voor de boete, maar niet voor de terugvordering. Als eerst wordt teruggevorderd tot onder de beslagvrije voet kan de boete niet worden opgelegd. Maar als eerst de boete wordt opgelegd, tot aan de beslagvrije voet, en daarna wordt teruggevorderd heeft de beslagvrije voet nauwelijks nog zin. Hoe ware hiermee om te gaan?

De leden van de GPV-fractie wijzen in dit verband nog op een andere consequentie. Omdat bij de boete wel de beslagvrije voet wordt gehanteerd en bij de maatregelen die kunnen worden genomen bij de overtreding van de andere normen dan de informatieplicht niet, is het voor een verdachte aantrekkelijker veroordeeld te worden op basis van art. 25 (de informatieplicht). Omdat er bij overtreding van de andere normen (art. 24 en 26) vrijwel altijd ook sprake zal zijn van informatie-fraude bestaat de kans dat een succesvolle procedure op basis van art. 25 waarschijnlijker is dan een op basis van de overige artikelen. De vraag rijst in dit verband of niet uitgesloten moet worden geacht dat in de loop der tijd als gevolg van jurisprudentie de maatregelen die kunnen worden getroffen bij de overtreding van de andere normen steeds meer hun zelfstandige betekenis dreigen te verliezen. Hoe oordeelt de regering hierover?

4. Verplichting tot sanctionering en terugvordering

De bevoegdheid tot sanctionering en terugvordering wordt vervangen door een verplichting. Daarvan kan alleen afgezien worden op grond van dringende redenen of extreme gevallen. De leden van de PvdA-fractie merken op dat de opvatting van de regering blijkens de memorie van toelichting is dat een kosten-baten-afweging geen dringende reden kan zijn. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat analoog aan de ondergrens van f 200 die bij de Verhaalswet is gehanteerd of de teruggavegrens die bij de fiscale wetgeving wordt gehanteerd een doelmatigheidsafweging nodig is. Deze leden vragen of de regering alsnog bereid is een dergelijke bepaling in de wet op te nemen.

Naast de voorgestelde verplichting van de uitvoeringsorganen om te sanctioneren bij geconstateerde verwijtbaarheid hechten de leden van de VVD-fractie eveneens zeer aan de omzetting van de bevoegdheid tot terugvordering van bedrijfsverenigingen en de SVB in een verplichting. Zij betreuren het overigens dat de uitvoeringsorganen zonder wettelijke plicht klaarblijkelijk niet tot een verantwoord en effectief fraudebeleid te bewegen zijn. De introductie van een verplichting schept in ieder geval duidelijkheid naar de uitvoeringsorganen en beantwoordt ook aan het rechtsgevoel van de burgers (fraude mag niet lonen). Wel constateren deze leden dat van de verplichting tot terugvordering in geval van dringende redenen kan worden afgezien. Zij vragen de regering aan te geven wat in haar ogen onder «dringende redenen» kan worden verstaan en op welke wijze afstemming van de toepassing van deze uitzonderingsgrond tussen de verschillende uitvoeringsorganen kan worden gerealiseerd.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat het uitvoeringsorgaan verplicht is een boete op te leggen bij informatiefraude. Slechts

indien daarvoor dringende redenen bestaan kan worden afgezien van boete-oplegging. Volgens de toelichting op deze uitzonderingsgrond moet het dan gaan om individuele, bijzondere gronden, die in hun algemeenheid moeilijk nader kunnen worden aangeduid. Wellicht kan de regering echter aan de hand van de volgende vragen meer duidelijkheid verschaffen over de eventuele toepassing van de uitzondering. Kan het uitvoeringsorgaan bijvoorbeeld afzien van boete-oplegging bij het ontbreken van verwijtbaarheid aan de kant van de belanghebbende? En wat als er sprake is van een zeer geringe mate van verwijtbaarheid? En in hoeverre kan het orgaan, bijvoorbeeld bij een first-offender besluiten te volstaan met een waarschuwing of een pittig gesprek? Heeft het openbaar ministerie in vergelijkbare gevallen niet ook de mogelijkheid om zaken op deze, vaak ook effectieve wijze, af te doen? Met andere woorden: waarom heeft de regering er niet voor gekozen om het opportuniteitsbeginsel bij fraudezaken te handhaven, waar dit beginsel bij de toepassing van het strafrecht onomstreden is?

Moeite hebben de leden van de fractie van GroenLinks met de voorgestelde termijnen waarbinnen de boete moet worden opgelegd. Zo heeft het uitvoeringsorgaan voor de oplegging van een boete een jaar de tijd nadat een kennisgeving is gegeven waarbij de belanghebbende in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. Maar binnen welke termijn moet het orgaan die kennisgeving verzenden? En is een jaar niet een erg lange periode, gezien het feit dat het orgaan voor de verzending van de kennisgeving hoogstwaarschijnlijk al het nodige voorwerk heeft verricht? En is voorts de termijn van één jaar niet aan de lange kant in situaties waarin eerst aangifte is gedaan bij het openbaar ministerie? Is het op deze manier niet denkbaar dat een boete pas wordt opgelegd nadat er enige jaren zijn verstreken vanaf het moment dat het uitvoeringsorgaan kennis kreeg van een laakbaar feit?

De bevoegdheid tot terugvordering wordt omgezet in een verplichting. Het is de vraag of deze wijziging bijdraagt aan een efficiënter terugvorderingsbeleid. Deze vraag wordt ook door de Sociale Verzekeringsraad opgeworpen. Kan de regering aangeven op welke gronden thans wordt afgezien van terugvordering? Bestaat bij invoering van een terugvorderingsplicht niet het risico dat uitvoeringsorganen worden opgezadeld met het invorderen van zeer kleine bedragen, oninbare vorderingen of zeer discutabele vorderingen, zodat de baten niet of nauwelijks opwegen tegen de kosten?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of zij eraan hecht dat de dringende redenen op grond waarvan afgezien kan worden van het opleggen van sancties of van het terugvorderen van ten onrechte uitgekeerde bedragen eenduidig worden uitgelegd en toegepast. Is zij van mening dat het wetsvoorstel voor een dergelijke eenduidigheid voldoende waarborgen biedt? Zo nee, hoe denkt zij dan een afstemming te bereiken tussen de verschillende uitvoeringsorganen?

De leden van de GPV-fractie stemmen ermee in dat de bevoegdheid tot het opleggen van een sanctie wordt omgezet in een verplichting. Van deze verandering zal een uniformerende werking uitgaan op het beleid van de verschillende uitvoeringsorganen. Om dringende redenen kan deze verplichting worden ontgaan. Hoe wil de regering bevorderen dat de verschillende uitvoeringsorganen dit begrip «dringende redenen» ongeveer gelijklopend zullen interpreteren? Is te overwegen om bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur aan te geven hoe de uitvoeringsorganen met deze uitzonderingsmogelijkheid hebben om te gaan?

5. Schorsende werking

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat het horen van een betrokkene in geval van een voorgenomen boetebesluit op informele wijze zoals via een telefoongesprek (blz. 15 van de memorie van toelichting) de kans op onvoldoende zorgvuldigheid in zich bergt. De belangstelling van deze leden gaat dan ook uit naar een beter verifieerbare wijze van informeren. Zijn daar suggesties voor, zo vragen zij.

In het wetsvoorstel is aan het doen van bezwaar geen schorsende werking verleend. Gezien de omstandigheid dat de sanctie gezien moet worden in het licht van het gewenste lik op stuk-beleid en de preventie kunnen de leden van de PvdA-fractie zich vinden in het standpunt van de Toetsingscommissie en het kabinet ter zake.

Zorgvuldige besluitvorming is bij sanctiewetgeving van groot belang, zo merken de leden van de CDA-fractie op. De betrokken klant moet daarbij de gelegenheid krijgen zijn visie kenbaar te maken. Dit kan volgens de memorie informeel of zelfs telefonisch. De leden van de CDA-fractie lijkt dit (zie dossier-onderzoek V.d. Zwan) niet voldoende. Alles zal op schrift moeten worden vastgelegd.

Bij zorgvuldige besluitvorming hoort ook een aanmaningsregeling. Dit is nu een «kan»-bepaling in de wet. Waarom is niet tot een «moet»-bepaling overgegaan?

Begrip hebben de leden van de VVD-fractie voor het voorstel om omwille van het gewenste «lik op stuk»-beleid ten aanzien van de administratieve boete af te zien van een schorsende werking. Niettemin zijn deze leden, mede naar aanleiding van de kritische opmerkingen op dit punt van de Raad van State, geïnteresseerd in de relatie met de praktijk van administratieve handhaving bij bijvoorbeeld verkeersvoorschriften en het kabinetsstandpunt bestuurlijke boeten. Dat praktische overwegingen blijkens de memorie van toelichting voor de regering doorslaggevend zijn voor het ontbreken van schorsende werking, maakt deze leden extra belangstellend. Het oordeel van deze leden over het ontbreken van een schorsende werking is in beginsel niettemin positief, mede gelet op het feit dat de mogelijkheid tot het vragen van een voorlopige voorziening (inclusief schorsing) bij de President van de Rechtbank gehandhaafd blijft. Deze leden vragen de regering wel aan te geven hoeveel schorsingsverzoeken bij de President van de Rechtbank tengevolge van dit voorstel worden verwacht en hoeveel extra last dat meebrengt voor de rechterlijke macht.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om geen schorsende werking toe te kennen. De leden van de D66-fractie betreuren dat. Doorslaggevend voor deze keuze is de effectiviteit van de straf: het lik op stuk-beleid zou ernstig gefrustreerd worden als een opgelegde boete niet tenuitvoergelegd zou kunnen worden.

Toch heeft het kabinet met de Toetsingscommissie in een eerder stadium schorsende werking als uitgangspunt genomen. Dat geldt vooral bij hoge boetes (in relatie tot de draagkracht van de overtreder). Ook de Raad van State is van oordeel dat op de rechterlijke uitspraak niet vooruitgelopen dient te worden door invordering, daar betrokkene bepaalde safeguards pas via een beroep op de rechter veilig kan stellen.

De voorwaarde die de regering stelt voor het direct ten uitvoer kunnen leggen van administratieve boeten is dat de besluitvorming zo zorgvuldig mogelijk is geweest. Daaronder verstaat de regering ook een informeel telefoongesprek met betrokkene.

Ook is een aanmaningsregeling niet wettelijk geregeld. De leden van de D66-fractie vragen de regering een en ander nog eens tegen elkaar af te wegen.

De leden van de GroenLinks-fractie wensen een opmerking te maken over de parate executie van opgelegde boeten. Het komt deze leden voor dat hiermee de repressieve aanpak van uitkeringsfraude duidelijk te ver doorschiet ten nadele van de rechtsbescherming van de belanghebbende. De regering wijst erop dat het verkrijgen van een executoriale titel een omslachtige en tijdrovende procedure is. Daarmee geeft zij een louter pragmatisch argument voor een voorstel tot principiële aantasting van de rechtsbescherming van de betrokkenen. Valt overigens niet aan te nemen dat in die gevallen waarin de belanghebbenden niet vrijwillig de boete zullen betalen zij die boete vrijwel steeds in rechte zullen aanvechten? Levert, met andere woorden, de parate executie werkelijk zoveel minder procedures op?

De leden van de GPV-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met het kabinetsstandpunt over het advies van de Toetsingscommissie. Ten aanzien van het toekennen van schorsende werking aan beroep en bezwaar is dit echter niet het geval. De Raad van State acht, gelet op art 6 EVRM het toekennen van schorsende werking aan bezwaar en beroep wenselijk. De Toetsingscommissie acht het aanvaardbaar bij bezwaar wel en bij beroep geen schorsende werking toe te kennen. De regering acht een adequaat lik op stuk-beleid zo belangrijk dat zij helemaal geen schorsende werking wil toekennen.

De leden van de GPV-fractie achten dit een onvoldoende zwaarwegend argument. De effectiviteit van het beleid kan niet zelfstandig een doorslaggevend argument zijn de rechtsbescherming van de burger minimaal in te vullen. Zij vragen de regering daarom in overweging te nemen alsnog de opvatting van de Toetsingscommissie ter zake te volgen.

6. Zwijgrecht

Essentieel, aldus de leden van de PvdA-fractie, is dat de nieuw voorgestelde bepalingen verenigbaar zijn met de internationale verdragen. Deze leden hebben daarom met instemming kennis genomen van de uitvoerige toelichting op dit aspect in paragraaf 7. Wat betreft de verhouding tussen de inlichtingenplicht en het zwijgrecht vragen deze leden de regering de (procedurele) garantie dat de betrokken uitkeringsge-rechtigde precies weet wanneer zijn inlichtingenplicht eindigt en zijn zwijgrecht begint.

De leden van de PvdA-fractie juichen het toe dat inmiddels het zwijgrecht en de cautieplicht alsnog in het wetsvoorstel zijn opgenomen mede in het kader van de toepassing van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR.

Ten aanzien van het zwijgrecht wordt door de regering gesteld dat in de fase dat de controle is gericht op de vaststelling van het recht op uitkering er geen sprake is van een «criminal charge» en de inlichtingenplicht derhalve geldt en het zwijgrecht dus niet aan de orde is. De leden van VVD-fractie vinden dit een logische redenering; de uitvoering en handhaving van de sociale zekerheidswetten zou anders bovendien enorm worden gefrustreerd. Deze leden vragen in dat kader of in juridische zin geen spanningsveld zou kunnen ontstaan indien door de burger verstrekte inlichtingen voor de uitvoering van de wet later ook gebruikt worden voor oplegging van een sanctie. Zij verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

Uit het wetsvoorstel blijkt dat er een duidelijke scheiding is tussen uitvoering van de wet en sanctie-oplegging, zo merken de leden van de D66-fractie op. De inlichtingenverplichtingen horen thuis in de louter administratieve sfeer, het zwijgrecht in de sanctiesfeer. Vragen die geheel

of ten dele strekken tot het krijgen van informatie voor een correcte wetsuitvoering, vallen onder de informatieplicht. Alleen vragen die uitsluitend met het oog op de oplegging van een sanctie worden gesteld en op geen enkele wijze kunnen dienen voor de vaststelling van het recht op uitkering en dergelijke, behoeven niet te worden beantwoord. Dat zullen er echter naar de mening van de leden van de D66-fractie niet veel zijn, zodat men kan stellen dat de inlichtingenplicht prevaleert boven het zwijgrecht. Het zwijgrecht geldt niet zolang de vragen mede gericht zijn op een ander doel dan de vaststelling of een beboetbaar feit is gepleegd. De Hoge Raad (HR 26 april 1988, NJ 1989, 390) heeft beslist dat wanneer controlebevoegdheden mede ten dienste van de opsporing mogen worden aangewend mits de aan de verdachte toekomende waarborgen (waarbij in de eerste plaats aan het zwijgrecht moet worden gedacht) in acht worden genomen. Deze leden achten het dan ook wenselijk dat de regering een duidelijk standpunt inneemt met betrekking tot het gebruik van informatie voor boeteoplegging die is verkregen tijdens de normale uitvoering van de wet.

Ten aanzien van de rechtsbescherming van de verdachten hebben de leden van de GPV-fractie de volgende vraag. Hoe kan worden voorkomen dat het zwijgrecht in de praktijk wordt uitgehold door zo lang mogelijk te blijven in de controlefase?

7. Cautieplicht

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering zoveel belang hecht aan het niet hoeven geven van de cautie. Het EVRM en het IVBPR schrijven het geven van de cautie weliswaar niet voor maar het zou volgens de leden van de D66-fractie wenselijk zijn om ook aan het administratiefrechtelijke zwijgrecht een cautieplicht te verbinden daar deze plicht ertoe strekt verdachten die zich tijdens hun ondervraging onvoldoende van hun zwijgrecht bewust zijn, te behoeden voor ongewilde medewerking aan hun veroordeling, anders zou het zwijgrecht in de praktijk door onwetendheid van veel burgers wel een weinig effectief kunnen blijken te zijn. Deze leden zijn zich ervan bewust dat bij de schriftelijke ondervraging het geven van de cautie in het strafrecht niet verplicht is. Wanneer beperking van de cautieplicht wordt doorgetrokken naar het administratiefrechtelijke zwijgrecht zijn deze leden van mening dat de reikwijdte van de cautieplicht aanmerkelijk wordt ingeperkt doordat het contact tussen de administratie en de burger voor een belangrijk deel schriftelijk verloopt. Allereerst verschilt het administratieve recht in dit opzicht van het strafrecht dat de burger in het algemeen inlichtingenplichtig is, terwijl in het strafrecht, buiten het rechterlijk verhoor, voor niemand een spreekplicht bestaat. In de administratieve sfeer kan bij de verdachte de indruk ontstaan dat hij tot antwoorden verplicht is. Een bijkomend hiermee samenhangend argument is dat de verwevenheid van de louter administratieve sfeer en de sanctiesfeer anderzijds maakt dat van de leek niet mag worden verwacht dat hij weet in welke gevallen hij mag zwijgen. Deze onwetendheid kan net zo goed aanwezig zijn in een schriftelijk als in een mondeling verhoor. Een laatste argument voor het doen uitstrekken van de cautieplicht tot iedere, dus ook de schriftelijke ondervraging is dat de meeste burgers, ook al zijn ze verdachte, tegenover de administratie een zekere drang tot medewerking zullen voelen, aangezien zij tegelijkertijd voor de vaststelling van bepaalde aanspraken van die administratie afhankelijk zijn.

Zal de cautieplicht in de praktijk geen dode letter blijken te zijn omdat de communicatie tussen de betrokken bestuursorganen en de potentiële verdachten voornamelijk schriftelijk zal verlopen, zo vragen de leden van de GPV-fractie.

8. Tolkenhulp

Bij het kennisgeven in een voor de betrokkene herkenbare taal wordt de term «zo veel mogelijk» zorgdragen gebruikt. Kan daar waar de term «zoveel mogelijk» bij de Raad van State weerstand oproept vervanging plaatsvinden door «in voldoende mate», zo wensen de leden van de PvdA-fractie te vernemen.

De leden van de VVD-fractie merken op, mede naar aanleiding van hetgeen is gesteld in het nader rapport, dat de discussie over het recht van de betrokkene om in een taal welke hij verstaat op de hoogte te worden gesteld van de reden en de aard van de tegen hem ingebrachte beschuldiging, zich toespitst op de vraag wanneer het sanctionerende uitvoeringsorgaan ervan mag uitgaan dat de betrokkene de gebruikte taal inderdaad verstaat. In dat verband vragen deze leden of de regering in haar uitleg doelt op analogie met het aanvangsmoment van de verzettermijn volgens artikel 399 van het Wetboek van Strafvordering, nl. dat die termijn begint te lopen nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan, waaruit voortvloeit dat een en ander aan betrokkene bekend was. Op deze leden kwam, in het geval van tegenspraak van betrokkene, deze interpretatie niet onsympathiek over.

9. Functiescheiding

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de regering eens dat de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie een zekere functiescheiding realiseert tussen uitvoerende ambtenaar en degene die de boete oplegt niet in de wet behoeft te worden vastgelegd. Evenzeer zijn zij van mening dat in beginsel er een zekere afstand dient te bestaan tussen de boete-oplegger en de uitvoerende ambtenaar.

Ook over de functiescheiding (in navolging van het wetsvoorstel fiscaal boetenstelsel) zijn de nodige vragen te stellen. Waarom is de functiescheiding in dit wetsvoorstel niet beter gewaarborgd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Ten aanzien van de functiescheiding constateren de leden van de VVD-fractie dat de regering – vooral om praktische redenen – niet heeft gekozen voor het stellen van regels voor een aparte organisatorische voorziening voor de boeteoplegging. Deze leden hebben begrip voor het feit dat dit in kleinere gemeenten problematisch zou zijn. Maar met name het gegeven dat in de praktijk nu reeds vaak een zekere functiescheiding bestaat en de bestuursrechter achteraf desgewenst kan beoordelen of de procedure zorgvuldig is geweest rechtvaardigt volgens deze leden de keuze van de regering om de functiescheiding in de uitvoering niet wettelijk af te dwingen.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het wetsvoorstel 23 470 een aparte boete-inspecteur een plaats krijgt. Door een afzonderlijke functionaris met de boete-oplegging te belasten kunnen de waarborgen waarmee dit proces is omkleed beter gestalte krijgen. De boete-inspecteur is niet alleen verantwoordelijk voor de vergrijpboeten maar ook voor de verzuimboeten. Hierdoor wordt de inachtneming van de waarborgen van artikel 6 EVRM beter gegarandeerd en wordt de eenheid in het boetebeleid bevorderd. De boete-inspecteur zal door de aanslagregelende ambtenaar in de zaak worden betrokken zodra bij de controle of de aanslagregeling het vermoeden rijst dat de belastingplichtige, naar objectieve maatstaven beoordeeld in aanmerking komt voor een boete. Indien de boete-inspecteur een boete opportuun acht, stelt hij de betrokkene van het boetevoornemen op de hoogte, roept hem op voor verhoor en verricht zo nodig nader onderzoek. Wat de oplegging van

verzuimboeten betreft ligt daar het zwaartepunt van de taak van de boete-inspecteur. Tot slot zal de boete-inspecteur ook worden aangewezen als de in de Richtlijn Belastingfraude 1993 voorziene fraudecoördinator, hetgeen hem ook verantwoordelijk maakt voor de strafrechtelijke taakuitvoering op de eenheid.

Naar de mening van de leden van de D66-fractie dienen er ook aparte sanctieopleggers in de sociale zekerheid te komen. De argumenten die bij de belastingboete-inspecteur gelden gaan ook hier op: betere waarborging van de onpartijdigheid, vergroting rechtsbescherming, duidelijker afbakening moment waarop zwijgrecht gaat gelden, verbetering van de kwaliteit en de efficiency van het werk, uniformering van het sanctiebeleid. De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat aparte sanctie-opleggers in de sociale zekerheid lastiger in te passen zijn dan in de belastingdienst. Toch is het voor deze leden noodzakelijk dat zij er komen. De uitvoeringsorganen krijgen een forse sanctie-bevoegdheid. Deze zelfstandige boete-inspecteurs zouden zich moeten bezighouden met de sociale zekerheidsboeten, en niet, naar het oordeel van deze leden met de schending van risicobeperkingsverplichtingen.

De boete-opleggers kunnen door ieder uitvoeringsorgaan afzonderlijk worden aangesteld. Voor kleine gemeenten, waar de regering zich het meest zorgen over maakt, zou aan een samenwerkingsverband kunnen worden gedacht. Ook is het denkbaar dat ze worden ondergebracht in zelfstandige regionale bureaus die de boetezaken van de verschillende uitvoeringsorganen in de regio zouden moeten overnemen en afhandelen. Het is in ieder geval belangrijk dat de boete-opleggers in staat worden gesteld hun beleid landelijk en tussen de verschillende uitvoeringsorganen te coördineren.

De Raad van State heeft instelling van een specifieke boete-inspecteur aanbevolen. Volgens de leden van de GroenLinks-fractie is deze aanbeveling het heroverwegen waard. De boete-inspecteur komt ook in het fiscale handhavingstraject voor en kan een duidelijker caesuur vormen tussen uitvoering en handhaving. Daarmee wordt voor de belanghebbers ook duidelijker wanneer de fase van sanctieoplegging is aangebroken. Zou ook de kwaliteit van de sanctietoepassing niet gediend zijn met een speciale boete-inspecteur?

De regering is geen voorstander van het instellen van een aparte organisatorische voorziening voor de boete-oplegging. De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op mogelijke voordelen die in hun ogen toch aan een dergelijke aparte voorziening verbonden kunnen zijn. Zij denken aan een betere waarborging van de onpartijdigheid, verbetering van de kwaliteit van het werk en uniformering van het sanctiebeleid.

10. Una via-beginsel

In het wetsvoorstel is geen una via-regeling opgenomen in geval van cumulatie van een strafrechtelijke sanctie of een administratieve boete met een niet punitieve administratieve sanctie. De leden van de PvdA-fractie constateren dat, alhoewel het in dergelijke gevallen om verschillende juridische aspecten van één materieel gebeuren gaat, deze juridisch te onderscheiden feiten niet zozeer met elkaar verweven zijn, dat er sprake is van één feit waarvoor de betrokkene maar één keer vervolgd behoort te worden.

Daarbij kan overwogen worden dat sociale zekerheidsfraude bijna altijd ook informatiefraude is, en dan is boete-oplegging verplicht voor de uitvoeringsorganisatie. Als het gaat om de toepassing van een sanctie-instrument, welke afweging in prioriteit van sanctietoepassing geldt dan, zo vragen de leden van de PvdA.

Ter illustratie twee voorbeelden.

I

Bij de hercontrole (1x per 8 maanden) blijkt dat de client GSD bijverdiensten heeft gemeld (vastgesteld f 7000) en onvoldoende solliciteert en de inschrijving bij het arbeidsbureau heeft laten verlopen.

- a. = infraude = boete
- b. = terugbetaling/verrekening te veel genoten uitkering
- c. = onvoldoende beschikbaar arbeidsmarkt
- d. = ongenoegzaam besef verantwoordelijkheid
- c. en d. = sanctie = verlaging uitkering 10% over 3 maanden
- e. = melding OM strafrechtelijke procedure (?)

II

Cliënt GSD (alleenstaande ouder) blijkt bij hercontrole tweemaal per week een werkhuis te hebben (schoonmaken). Meldt dat niet op het maandelijks in te vullen inkomstenformulier, doet dat dus nu pas.

- a. = infraude = boete
- b. = terugbetaling/verrekening te veel ontvangen uitkering

Hierbij zij opgemerkt dat bij meer dan 60% van de GSD-cliënten sprake is van een schuldsituatie (leenbijstand etc.). Boete + terugbetaling wordt opgeboekt. Na 2,5 jaar wordt begonnen met aflossing, geschat 2,5 jaar. Totaal 5 jaar 10% onder bijstandsnorm.

Zo er niet tussentijds een koelkast o.i.d. stuk gaat, dan duurt het langer.

De regering wordt gevraagd haar opvatting te verstrekken over de toepassing en prioriteit van de verschillende sanctie-instrumenten in geval van samenloop.

De leden van de CDA-fractie achten het systeem van boeten, maatregelen en terugvordering in sommige opzichten op zijn minst onduidelijk. Deze leden wijzen dan in het bijzonder op de mogelijkheid van verschillende afdoeningsroutes en de verhouding tot strafrechtelijke afdoening. Zo zullen bij een keuze tussen het opleggen van een maatregel en een boete voor het uitvoeringsorgaan allerlei overwegingen een rol spelen. Een maatregel kent geen maximum en er hoeft geen rekening te worden gehouden met de omstandigheden van de werknemer. Zou de keuze voor een maatregel vervolgens, in een situatie waarin voor beide kan worden gekozen niet veel discussies bij de rechter oproepen?

Verder vragen deze leden of de introductie van het unavia-beginsel voldoende ruimte laat bestaan voor een goede taakverdeling en afstemming tussen het O.M. en uitvoeringsorgaan. Is het niet zo, dat het beginsel «geen administratieve boete bij strafvervolgning» betekent dat de mogelijkheid dat er in het geheel geen sanctie volgt levensgroot aanwezig blijft. Anderzijds zou het kunnen gebeuren dat als een boete is opgelegd er geen strafrechtelijke vervolging kan komen als de zaak in latere fase grotere dimensies heeft. Dit zal toch niet de bedoeling zijn?

Een ander probleem lijkt de leden aanwezig bij gecombineerde fraude (bij samenloop van uitkeringen bijvoorbeeld WAO, IAOW). Welke fraude wordt in zo'n geval beboet? Hoe zijn in zo'n geval beroepsprocedures geregeld?

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling die cumulatie van strafrechtelijk en administratief punitief ingrijpen voorkomt. Dat verheugt de leden van de D66-fractie. Hiermee wordt eindelijk tegemoet gekomen aan de kritiek dat uitkeringsfraudeurs, anders dan belastingfraudeurs, door het ontbreken van een anticumulatieregeling dubbel kunnen worden gestraft. Het is de leden van de D66-fractie echter niet helemaal duidelijk hoe het zit

met een cumulatie van een strafrechtelijke sanctie of een administratieve boete met een niet punitieve administratieve sanctie. Ook is het de leden van de D66-fractie niet duidelijk hoe het zit met de cumulatie van twee typen administratieve sancties, de weigering en de administratieve sanctie.

Een ander probleem kan zijn dat het beginsel «geen boete bij strafvervolging» betekent dat er in het geheel geen sanctie volgt. Ook vragen deze leden hoe het zit als er in een bepaald geval een boete van 5000 gulden is opgelegd en de zaak kort daarop veel grotere dimensies blijkt te hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie wensen een opmerking te maken met betrekking tot de boete bij samenloop van uitkeringen. Welk uitvoeringsorgaan legt een boete op wanneer een belanghebbende van twee organen een uitkering ontvangt en in beide regelingen fraude pleegt?

11. Reformatio in peius

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er behoefte is aan een regeling die verhoging van de boete in beroep mogelijk maakt, dit terwijl de SVr reeds regels kan stellen met betrekking tot de hoogte van de boeten.

12. Verjaring

Het verschil tussen de verjaringstermijn die in het wetsvoorstel wordt gehanteerd te weten twaalf jaar en de termijn die de Toetsingscommissie hanteert is exceptioneel groot, zo geven de leden van de PvdA-fractie te kennen. Ook in verhouding tot andere wetten of wetsvoorstellen is de verjaringstermijn lang. Waarom wordt de verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan 3 jaren is gesteld gehanteerd bij een sociale verzekeringsfraude tot f 12 000? Dat terwijl het gaat om een boete die gelijk gesteld zou moeten worden aan een fiscale verzuimboete.

Ten aanzien van de verjaringstermijnen wensen de leden van de CDA-fractie te vernemen welke termijnen gelden voor de administratieve boete, de administratieve maatregelen en de terugvordering. Dit is hun nog onduidelijk. Voorts vragen deze leden waarom aansluiting is gezocht bij de verjaringstermijnen voor misdrijven. De Raad van State acht deze termijnen immers wel erg lang.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Toetsingscommissie het uit een oogpunt van rechtszekerheid terecht niet gewenst acht dat de bevoegdheid tot sanctie (i.c. boete-oplegging) ter zake van een bepaald feit tot in lengte van jaren zou blijven bestaan. Daarom moet deze bevoegdheid aan een verjaringstermijn worden gebonden. De termijn waarbinnen de fiscale boete kan worden opgelegd is drie en vijf jaar. In dit wetsontwerp wordt bepaald dat de boete uiterlijk een jaar nadat het uitvoeringsorgaan de betreffende gedraging heeft vastgesteld, moet worden opgelegd. De boete wordt in ieder geval niet opgelegd na verloop van 12 jaar nadat de gedraging heeft plaatsgevonden. Deze laatste termijn vinden de leden van de D66-fractie met de Raad van State wel erg lang. De leden van de D66-fractie vragen de regering dit nog eens nader te motiveren! Bovendien zien ook de leden van de D66-fractie graag een overzicht tegemoet op het punt van verjaringstermijnen voor de administratieve maatregelen, administratieve boete en de terugvordering.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben eveneens moeite met de verjaringstermijn van 12 jaar. In het strafrecht is een dergelijke verjaringstermijn in het algemeen voorbehouden voor ernstiger strafbare

feiten. Voor overtredingen geldt op grond van artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht een verjaringstermijn van 2 jaar. Heeft de regering overwogen bij die termijn aan te sluiten?

In dit verband rijst verder de vraag naar de toepasselijkheid van de boeteregeling op gevallen van informatiefraude die gepleegd zijn voor de datum van inwerkingtreding van deze wet. Kan de regering aangeven in hoeverre de boeteregeling wel of niet toegepast kan worden op voor die datum gepleegde gevallen?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom met betrekking tot de verjaringstermijn van een administratieve boete gekozen is voor een termijn van 12 jaren, de verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld. Kan nog eens overzichtelijk worden aangegeven voor welke verjaringstermijnen gekozen is als het gaat om respectievelijk de administratieve boete, de administratieve maatregelen en de terugvordering; en op grond van welke argumenten dat gedaan is?

De leden van de GPV-fractie spreken hun verwondering uit over de voorgestelde verjaringstermijn van 12 jaar. Met de Raad van State vinden zij deze termijn onevenredig lang. Zij vinden informatiefraude toch van een andere orde dan misdrijven in de zin van de strafwet. Waarom is niet meer aangesloten bij de verjaringstermijn die wordt gehanteerd bij de fiscale boete? Is het ook gelet op de gewenste onderlinge afstemming van de regels ten aanzien van de verschillende bestuurlijke boeten niet aan te raden deze aansluiting te zoeken?

13. Herzieningsbeslissing

De leden van de VVD-fractie delen de mening van de regering dat de herziening (bij noodzakelijke bijstelling van toekenningsverplichtingen) een wettelijke basis behoeft. Dit dwingt de uitkeringsorganisatie tot versteviging van hun formeel-juridische positie en kan voorkomen dat terugvorderingsbeslissingen op formele gronden in hoger beroep stranden. Bundeling van herziening, terugvordering en invordering in één beschikking is – indien mogelijk – te prefereren.

14. Terugvordering

Ook juichen de leden van de VVD-fractie toe dat bij de nieuwe terugvorderingsbepalingen het niet meer uitmaakt wat de oorzaak is van het onverschuldigd zijn van de betaling. Zij achten het bizar dat in de huidige omstandigheden een bedrijfsvereniging een onvoorziene en onbedoelde samenloop van uitkeringen niet kan herstellen.

Naar de mening van deze leden ligt de belangrijkste schakel in deze handhavingsketen echter bij de daadwerkelijke invordering. Indien de invordering in een groot aandeel van de gevallen niet of nauwelijks kan plaatsvinden, verworden de in deze wet opgenomen aanscherpingen van de handhaving tot een dode letter.

Deelt de regering deze analyse? In dit verband achten deze leden het een grote winst dat het besluit van terugvordering onmiddellijk een executoriale titel oplevert die met toepassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan worden ten uitvoer gelegd.

Ook kunnen deze leden instemmen met de verlenging in de verjarings-termijnen voor terugvordering door aan te sluiten bij de in het Burgerlijk Wetboek neergelegde verjaringstermijn voor onverschuldigde betaling. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat indien een uitvoeringsinstantie langer dan vijf jaar nodig heeft om te ontdekken dat een uitkering ten onrechte wordt verstrekt, er iets mis is met die uitvoeringsorganisatie.

Ten aanzien van het onderdeel terugvordering zijn de leden van de fractie van GroenLinks van oordeel dat ook hier de uitvoering verregaande bevoegdheden krijgt. De verjaringstermijn wordt drastisch verlengd, de mogelijkheid tot verrekenen met andere uitkeringen wordt verruimd, de mogelijkheid van «pseudo-verrekening» wordt ingevoerd en de executie-procedure wordt aanzienlijk vereenvoudigd. Deze wijzigingen, in combinatie met het feit dat de terugvorderingsbevoegdheid wordt omgezet in een terugvorderingsplicht, leiden tot een forse aantasting van de rechtspositie van de uitkeringsgerechtigde. Zeker waar er sprake is van onverschuldigde betalingen die niet hun oorzaak vinden in door de uitkeringsgerechtigde verstrekte onjuiste inlichtingen schiet de balans te ver door ten gunste van het uitvoeringsorgaan. Is het nog redelijk te noemen dat een uitvoeringsorgaan vele jaren na een door dit orgaan zelf begane vergissing teveel betaalde uitkeringsgelden zonder rechterlijke toestemming kan verrekenen, terugvorderen of bij een volgend uitvoeringsorgaan kan claimen? Is de regering zich ervan bewust dat de berekening van uitkering vaak een erg ingewikkeld proces is, dat voor veel uitkeringsgerechtigden nauwelijks te volgen is? Moeten belanghebbenden er in het algemeen niet op kunnen vertrouwen dat hetgeen zij van het orgaan ontvangen hun ook inderdaad toekomt?

Een andere vraag die bij de leden van de fractie van GroenLinks rijst betreft de huidige matigingsbevoegdheid. In de praktijk komt het op dit moment veelvuldig voor dat een terugbetalingsverplichting door het uitvoeringsorgaan of door de rechter wordt gematigd. Hoe verhoudt die matigingsbevoegdheid zich tot de nu voorgestelde verplichting tot terugvordering en de daarbij genoemde «dringende gronden» waarbij van die verplichting kan worden afgeweken?

Hoe denkt de regering te bewerkstellingen dat er tussen de verschillende uitvoeringsorganen een zekere eenheid van beleid komt op dit punt?

De leden van GPV-fractie vinden het een aanmerkelijke verbetering dat terugvordering straks ook mogelijk zal zijn via verrekening met reeds verstrekte uitkeringen of met uitkeringen die door een andere uitvoeringsorganisatie worden versterkt. Is er in dit laatste geval niet sprake van een ingewikkelde driehoeksverhouding tussen terugvorderende instantie, verrekenende instantie en uitkeringsgerechtigde? Heeft een bezwaarde uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld ook de mogelijkheid de uitvoeringsinstantie aan te spreken die de uitkering verschafft waarmee wordt verrekend?

15. Nadere regelgeving

In de memorie van toelichting is neergelegd (blz. 33) dat het zonder meer verplichtstellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur minder gewenst is. De vraag die zich dan voor doet is waarom in de Abw, de IOAW en de IOAZ er in ieder drie algemene maatregelen van bestuur worden voorzien. Welke nadere regelingen zouden daarin blijkbaar thans niet (dan waren ze wel in de wet opgenomen) en later mogelijk wel kunnen worden neergelegd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

16. Effectiviteit

De leden van de CDA-fractie hebben ook het uitgangspunt, dat het maatschappelijk draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel vraagt om een strikte handhaving van de regels, voortdurend onderschreven. Het wetsvoorstel poogt oplossingen te geven voor geconstateerde leemten in het administratief sanctiesysteem. Deze leden hebben in de eerste plaats een aantal opmerkingen over de effectiviteit van de voorstellen. Het lijkt

hun immers zo te zijn dat rechtshandhaving in de sociale zekerheid, naast de beschikbare instrumenten, veel te maken heeft met de zwakke kanten van een uitvoeringsorganisatie. Deze leden vragen dan ook of niet te eenzijdig door middel van regelgeving wordt gepoogd manco's in de uitvoeringsorganisatie te verhelpen. Zij refereren aan het ITS-onderzoek «De afhandeling van uitkeringsfraude», maar ook aan de Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en het onderzoek van de subcommissie Bijstand. De passage op blz. 9 in de memorie van toelichting dat manco's in de uitvoeringsorganisatie nog onverkend terrein zijn delen ze dan ook niet. Sancties konden altijd al worden toegepast, maar toch gebeurde het niet. Hoe groot is het draagvlak bij de uitvoeringsorganisaties voor dit wetsvoorstel?

Hoe ziet de regering de praktische uitvoeringsmogelijkheden?

In de huidige situatie heeft rechtshandhaving in de sociale zekerheid veel te maken met de zwakke kanten van een uitvoeringsorganisatie die gekenmerkt wordt door discretionaire bevoegdheden van uitvoeringsorganen, zo merken de leden van de D66-fractie op. Dit wetsvoorstel beoogt het wettelijk instrumentarium uit te breiden, te verbeteren, aan te scherpen en te harmoniseren en daarmee tevens de manco's van de uitvoeringsorganisatie zoveel mogelijk op te heffen. Sinds de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en het onderzoek van de subcommissie Bijstand zijn deze manco's bekend.

Zo constateert de commissie Buurmeijer dat de fraudebestrijding lange tijd geen belangrijk thema is geweest voor de bedrijfsverenigingen. Dat werd onderstreept door de wijze waarop lange tijd tegen de opsporingsbevoegdheid werd aangekeken. «De omslag in de uitvoeringscultuur rond fraude heeft nog niet plaatsgevonden. De houding van de medewerkers van de bedrijfsverenigingen op uitvoeringsniveau kan worden gekenschetst als terughoudend. Men is voorzichtig met het aanklaarten van fraudevermoedens». De commissie concludeert dat de doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk inzake fraude in de onderzoeksperiode niet groot geweest is.

De leden van de D66-fractie vragen of er nu niet een overmatig accent wordt gelegd op regelgeving, waar verbetering van de besturen en aansturing van uitvoeringsorganen meer op zijn plaats zou zijn. Hoe zijn de ervaringen met eerdere verplichtstellingen zoals artikel 30 ZW?

Een van de conclusies van de commissie Buurmeijer over bijvoorbeeld de WW was dat de systematiek van de WW en met name het werkloosheidsbegrip wellicht niet uitvoerbaar is, maar wel op vele plaatsen gebruikersruimte biedt en fraudegevoelig is met name waar sprake is van samenspanning tussen werkgevers en werknemers. De leden van de D66-fractie vragen de regering of aan de conclusies van de commissie Buurmeijer omtrent de fraudegevoeligheid van werknemersverzekeringen nog initiatieven van de regering te verwachten zijn.

De Sociale Verzekeringsraad en de Raad van State zijn niet erg optimistisch over de effectuering van een administratieve boete bovenop een terugvordering. De terugbetalingstermijn wordt verlengd en ook schuldsaneringsregelingen kunnen de invordering vertragen. De leden van de D66-fractie vragen de regering of dit wetsvoorstel niet de mogelijkheden overschat voor het uitvoeringsorgaan om bovenminimale uitkeringen en andere inkomsten aan te boren.

17. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie hebben in vervolg op de door hen gestelde vragen inzake de uitvoering nog de nodige vragen bij de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Nadere onderbouwing in relatie tot de uitvoeringskosten lijkt hun op zijn plaats.

Het feit dat de bedrijfsverenigingen in 1993 binnen de sociale verzekeringen slechts 0,3 % fraude hebben weten op te sporen betekent dat hier veel mogelijkheden tot verbetering zijn, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Een vervienvoudiging van dit zeer lage opsporingspercentage moet zeker haalbaar zijn. De berekening van de additionele opbrengst van de maatregel tot verplichte terugvordering (58 miljoen) is noodzakelijkerwijs zeer speculatief. Deze leden willen in dit verband weten hoe hoog het totaalbedrag aan achteraf onjuist gebleken toekenning-bestedingen (p. 44) wordt geschat. Deze leden zijn van mening dat op termijn het preventieve effect van de verplichte terugvordering veel belangrijker moet worden geacht.

Van de geschatte opbrengst van de administratieve boete wordt 40% aan de preventieve werking toegeschreven. Deze schatting komt deze leden als niet onrealistisch voor. Het huidige aantal sancties dat door bedrijfsverenigingen wordt opgelegd (200 tot 300 per jaar) wordt door deze leden als schokkend laag ervaren. Het lijkt alsof (in ieder geval in het verleden) de bedrijfsverenigingen hun controletaken niet of nauwelijks serieus nemen. Hoe ziet de regering dit zeer lage opsporingspercentage? De regering gaat ervan uit dat in 15 000 gevallen een administratieve boete zal worden opgelegd. Deze leden vragen of de regering er rekening mee heeft gehouden dat een deel van deze gevallen voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking zal komen. In dat geval zou de geschatte opbrengst van 15 miljoen gulden aan de hoge kant zijn.

Uit het feit dat in 59% van de bijstandsfraudes de uitkering wordt beëindigd, spreekt de noodzaak van invoering van de administratieve boete. In het algemeen komen de geraamde inkomsten van onderhavig wetsvoorstel deze leden niet als overdreven optimistisch voor.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat de regering de financiële opbrengst van dit wetsvoorstel erg optimistisch inschat. Deze leden namen nog onlangs kennis van onderzoeksgegevens met betrekking tot de resultaten van de indertijd verplicht gestelde verhaals-procedure in de Algemene Bijstandswet. Daar blijven de financiële opbrengsten behoorlijk achter bij hetgeen indertijd werd geraamd. Is de praktijk niet weerbarstiger dan de theorie? Heeft de regering zich gerealiseerd dat de geraamde extra opbrengsten voor een flink deel gehaald moeten worden uit de terugvordering van moeilijk inbare vorderingen? Heeft de regering niet tevens het effect onderschat dat zal optreden als een aanzienlijk aantal belanghebbenden een beroep zal doen op de schuldsaneringsregeling? En heeft de regering zich gerealiseerd dat uit de ervaringen met het verhaalsrecht is gebleken dat het beroep op de rechter zo sterk is toegenomen dat het rechterlijk apparaat door de toevloed van zaken zelfs verstopt dreigt te raken. Deelt de Minister van Justitie de optimistische visie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat door de nu voorgestelde maatregelen het beroep op de rechter per saldo niet zal toenemen? Klopt de veronderstelling dat de strafrechter zal worden ontlast eigenlijk wel, nu deze momenteel ook al nauwelijks bemoeienis heeft met fraudegevallen beneden de f 12 000,-?

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De griffier van de commissie,
Pe