

Vergaderjaar 2015–2016

34 396

Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 28 juni 2016

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Gelet op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014² is het noodzakelijk dat nagedacht wordt over de gevolgen van deze uitspraak voor de in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) neergelegde regeling van de bestuurlijke boete bij sociale uitkeringen. Over de wijze waarop de regering hieraan invulling geeft, hebben deze fractieleden enige vragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben na kennisneming van het voorstel tot wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete nog enige vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen de aanpassingen naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en maken graag van de gelegenheid gebruik de regering hierover enkele vragen te stellen.

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Kops (PVV), Dercksen (PVV), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), Vreeman (PvdA)

² ECLI:NLCRVB: 2014:3754.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de bestuursrechtelijke sanctionering in de sociale zekerheid. Op veel punten vinden zij de wet een verbetering, omdat er bij het opleggen van punitieve sancties bij het overtreeden van de inlichtingenverplichting meer mogelijkheden bij de uitvoeringsinstanties ontstaan om rekening te houden met de omstandigheden van de cliënt, waarbij verzuim of overtredingen tot stand zijn gekomen, en proportionaliteit in de sancties kan worden toegevoegd. Ook het maximaliseren van boetes tot maximaal de hoogte van wat een strafrechtelijke boete zou zijn geweest en het schrappen van de minimumboete vinden de leden van deze fractie een vooruitgang. Toch roept het wetsvoorstel ook nog de nodige vragen op.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de bestuursrechtelijke sanctionering in de sociale zekerheid; een wetsvoorstel waarmee de Wet betreffende aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving wordt aangepast. Naar het oordeel van de leden van de ChristenUnie-fractie is het goed dat genoemde wet met het voorliggende wijzigingsvoorstel wordt aangepast; een wijzigingsvoorstel dat met de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen inzake de beslagvrije voet³ en de mogelijkheid dat bij een bestuurlijke boete onder voorwaarden kan worden meegewerkt aan een schuldregeling⁴ nog betekenisvol is verbeterd. De uitgangspunten dat fraude niet mag lonen en doelbewuste fraude stevig bestraft dient te worden, blijven recht overeind, terwijl tegelijkertijd een meer proportionele en billijker boeteoplegging wordt geregeld. Sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit november 2014 wordt de facto al rekening gehouden met het verschil dat er is tussen het doelbewust plegen van fraude en nalatigheid, en nu wordt dit onderscheid ook wettelijk verankerd. Deze fractieleden hebben nog wel enkele vragen.

Heroverweging sanctiestelsel

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering nog eens precies te verduidelijken waarom zij het noodzakelijk acht te komen tot wetswijzigingen op basis van de uitspraak van de rechter. Had niet volstaan kunnen worden met aanpassingen in de uitvoeringspraktijk, in die zin dat de uitvoeringsorganen zouden handelen in overeenstemming met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep? Was dan niet een bijkomend voordeel geweest dat er op deze wijze tijd was geweest om te komen tot een meer fundamentele discussie over de juridische vormgeving van het boetebeleid, zoals bepleit in het ongevraagde advies van de Raad van State van 13 juli 2015⁵? De regering heeft overigens in de nota naar aanleiding van het verslag⁶ gezegd dat een reactie op dit advies van de Raad van State in de eerste helft van 2016 zou komen. Kan aangegeven worden wanneer deze reactie de Staten-Generaal zal bereiken?

De leden van de **SP**-fractie wijzen op het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015 aan de regering, waarin aandacht wordt gevraagd voor de rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boetes. Naar het oordeel van de Afdeling advisering is het noodzakelijk dat opnieuw naar het niveau van de wettelijk geregelde rechtsbescherming bij bestraffende sancties wordt

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 23.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 22.

⁵ Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht (Stcrt. 2015, 30280).

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 7, p. 3.

gekeken. Daarbij is het wenselijk het strafrecht en het bestuursrecht op elkaar af te stemmen met betrekking tot de wettelijk geregelde rechtsbescherming en de rechtspositie van de burger. Wat het bestraffende bestuursrecht betreft zou deze afstemming moeten resulteren in een verzwaring van het rechtsbeschermingsniveau.

Tijdens de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel⁷ liet de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid weten dat er voor gekozen is om daar nu, in dit wetsvoorstel, niet op vooruit te lopen en om het sanctiestelsel zoals vormgegeven bij de Fraudewet niet op zichzelf te heroverwegen. Op basis van het te vormen kabinetsstandpunt over het advies van de Raad van State zou kunnen worden gezien of dat gevolgen zou moeten hebben voor de SZW-wetgeving. Naar verwachting zal de Minister van Veiligheid en Justitie nog voor de zomer met een kabinetsstandpunt komen over dat advies van de Raad van State, zo werd tijdens de plenaire behandeling opgemerkt. Het is nu reeds zomer. Is dit kabinetsstandpunt reeds beschikbaar of op welke termijn kan de Eerste Kamer dit advies verwachten?

De Raad van State heeft in een kritisch advies om redenen van complexiteit en rechtsongelijkheid geadviseerd het voorgestelde boetestelsel te heroverwegen.⁸ In het nader rapport reageert het kabinet op het advies om opnieuw te kijken naar het niveau van de wettelijk geregelde rechtsbescherming, met de mededeling dat het zich thans beraadt op de consequenties van dit advies, en dat het kabinet er nu niet voor kiest het huidige sanctiestelsel te heroverwegen. Inmiddels is er geruime tijd verstreken sinds het advies van de Raad van State verscheen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering wat de stand van zaken is van het zich beraden op het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State. Kan zij het (tussentijdse) resultaat van haar bezinning met deze fractieleden delen? Wat zijn de argumenten pro en contra het aanpassen van het boetestelsel in de richting die de Raad van State adviseert? Op welke manier is de regering voornemens aan dit advies gehoor te geven?

Effectiviteit en proportionaliteit van het bestaande handhavings- en sanctiebeleid SZW-wetgeving

De leden van de **SP**-fractie merken naar aanleiding van de effectiviteit van het sanctiestelsel het volgende op. De Nationale ombudsman heeft in zijn onderzoek van 4 december 2014⁹ vraagtekens gezet bij de effectiviteit van het systeem, waarbij voor de overtreding van de inlichtingenplicht hoge boetes worden opgelegd. De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving die de hoge boetes mogelijk maakte, heeft volgens de Ombudsman niet geleid tot een verhoogde pakkans voor fraudeurs en draagt niet bij aan de opsporing daarvan. De Afdeling advisering van de Raad van State raadt in haar advies aan in de toelichting alsnog in te gaan op de effectiviteit van het boetestelsel; in reactie hierop meldt de regering dat het kabinet er op dit moment niet voor kiest om het sanctiestelsel, zoals vormgegeven bij de oorspronkelijke wet, te heroverwegen.¹⁰ Daarbij wordt echter niet ingegaan op de vraag naar de effectiviteit van het huidige systeem. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering alsnog in te gaan op de effectiviteit van het boetestelsel.

⁷ Handelingen II 2015/16, nr. 84, item 4, p. 8.

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 4, p. 3–4.

⁹ «Geen fraudeur, toch boete»; Rapportnummer: 2014/159. (<https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2014-159>)

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 396, nr. 4, p. 10.

Tijdens de plenaire behandeling merkte de Minister op het ongewenst te vinden dat er zich situaties voordoen waarin mensen zonder dat er sprake is van opzet of van schuld zeer hoge boetes krijgen opgelegd.¹¹ Daarbij werd verwezen naar het rapport van de Nationale ombudsman «Geen fraudeur, toch boete», waarin een aantal situaties wordt geschetst met betrekking tot een strikte toepassing van de Fraudewet, die door de wetgever niet waren beoogd. Heeft de regering onderzoek laten doen naar de hoeveelheid zaken die dit betreft?

De leden van de **PvdA**-fractie blijven vraagtekens houden ten aanzien van Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, zeker nu meer zicht is op de werking ervan. Zij vragen de regering de ervaringen die zijn opgedaan ten aanzien van de noodzaak en effectiviteit uitvoerig te beschrijven. Voorts vernemen deze leden graag hoe de regering de proportionaliteit evalueert, in het bijzonder wanneer de hier voorgestelde sancties mensen in hun bestaanszekerheid zouden aantasten.

Graag verwijzen de leden van de fractie van de PvdA naar het rapport van de Nationale ombudsman van 4 december 2014 over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Daarin worden twijfels geuit over de effectiviteit van deze wet in het bereiken van de doelen fraudebestrijding, fraudepreventie en het behouden van draagvlak voor de sociale zekerheid. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om de «Fraudewet» op deze drie specifieke onderdelen te evalueren.

Aanbevelingen Nationale ombudsman

De leden van de **SP**-fractie vragen voorts aandacht voor de aanbevelingen uit het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de uitvoering van de Fraudewet. In dat onderzoek worden aan de Minister van de Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan aantal aanbevelingen gedaan:

- «1. Uitkeringsgerechtigden mogen verwachten dat een boete in ieder individueel geval proportioneel is. Behoorlijk overheidsoptreden vergt dat het besluit een boete op te leggen altijd een individuele afweging kent. Drie criteria moeten hierbij zichtbaar aan bod komen:
a. Kan de betrokkene redelijkerwijs een verwijt worden gemaakt? b. Is er sprake van dringende redenen om af te zien van boeteoplegging? c. Is de opgelegde boete evenredig in verhouding tot de ernst van de regelovertreding?»*
- 2. Ga coulant om met overtredingen van de inlichtingenplicht als plausibel is dat een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan het overtreden van de inlichtingenplicht. Geef uitkeringsgerechtigden hierbij het voordeel van de twijfel. Zadel hen niet op met een onmogelijke bewijslast.*
- 3. Bij deze coulante houding hoort ook dat deze mensen een lagere boete opgelegd krijgen. Bepaal dat in deze situatie een boete van ten hoogste 10% van het benadelingsbedrag mag worden opgelegd. Dit is in elk geval zo als de oorzaak van de regelovertreding (mede) gelegen is in: a. de complexiteit van de overheid, b. het niet aankomen van informatie, c. het (nog) niet beschikbaar zijn van informatie, d. het subjectief onvermogen: vergissen, vergeten, misverstand, niet weten*
- 4. Bij vergissingen en geringe termijnoverschrijdingen is een waarschuwing passend. Zolang deze mogelijkheid er wettelijk niet is, zou ook in deze gevallen volstaan moeten worden met een boete van ten hoogste 10% van het benadelingsbedrag.*
- 5. Voorkom dat iemand wordt uitgesloten van schuldhulpverlening.*

¹¹ Handelingen II 2015/16, nr. 84, item 4, p. 1.

6. *Draai de maatregel om bij herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht de beslagvrije voet niet te respecteren terug. Mensen worden door deze maatregel buitensporig getroffen.*
7. *Verlaag de strafrechtelijke aangiftegrens van € 50.000. Voor het opleggen van de huidige hoge boetes zijn de waarborgen zoals aanwezig in het strafrecht vereist.»*

Tijdens de plenaire behandeling merkte de Minister op dat met het onderhavige wetsvoorstel voor een flink deel aan de aanbevelingen van de Ombudsman is voldaan.¹² De leden van de SP-fractie vernemen graag aan welke aanbevelingen is voldaan. Tevens vernemen zij graag aan welke aanbevelingen niet is voldaan en waarom niet.

Rechtsbescherming, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel merken de leden van de fractie van de **PvdA** op dat deze wet leidt tot meer complexiteit. Hoe verhoudt deze complexiteit zich tot de noodzaak en effectiviteit van de maatregelen, zo vragen deze leden aan de regering. Deelt de regering de zorg van de aan het woord zijnde leden dat dit problemen kan opleveren voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het voorgestelde boetebeleid met zich meebrengt dat de uitvoeringspartijen kunnen beschikken over meer flexibiliteit en maatwerk bij het sanctioneren van het overtreden van de inlichtingenplicht. Graag vragen zij de regering in te gaan op de wijze waarop deze flexibiliteit en dit maatwerk zich verhouden tot de rechtszekerheid en de transparantie.

De leden van de fractie van **GroenLinks** maken zich, net als de Raad van State, in algemene zin zorgen om de rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boetes. Voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten is in de wet door de grotere flexibiliteit en het introduceren van het onderscheid tussen opzet en grove schuld en het verruimen van het begrip verwijtbaarheid, een grotere complexiteit ontstaan. Het opleggen van sancties is eenzijdig en in veel gevallen ligt de bewijslast bij degene die bezwaar wil maken tegen de opgelegde sanctie. Op welke wijze kan de regering ervoor zorgen dat willekeur wordt voorkomen, eventuele sancties voldoende worden onderbouwd en het recht op bezwaar en beroep in de uitwerking voldoende inhoud kan krijgen?

De memorie van toelichting bij de wet spreekt over een nadere uitwerking in het Boetebesluit socialezekerheidswetten van het Boeteregime, de berekeningswijze van de hoogte van bestuurlijke boetes, het toepassen van de waarschuwingsmogelijkheid en een duiding van verschillende gradaties van verwijtbaarheid. Dat kan naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks handvatten bieden voor de uitvoering en de handhaafbaarheid van de wet en bijdragen aan de rechtsgelijkheid. Dan is het wel van belang dat zij inzicht hebben in de wijze waarop de regering deze uitwerking denkt vorm te geven. Deze fractieleden worden hierover dan ook graag nader en meer precies geïnformeerd door de regering.

De voorgestelde aanpassingen in het boetestelsel beogen een meer proportionele boeteoplegging. Het wetsvoorstel creëert tevens meer flexibiliteit bij de handhaving en bestraffing en onderkent de complexiteit en diversiteit waarmee bestuursorganen in de uitvoeringspraktijk geconfronteerd kunnen worden. Is daarmee de rechtsbescherming en rechtszekerheid zodanig toegenomen dat een schrijnende bejegening van

¹² Handelingen II 2015/16, nr. 84, item 4, p. 1.

vrijwilligers dan wel opa's en oma's of buren die op de klein- respectievelijk buurkinderen passen, niet meer aan de orde zal zijn, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Hoeven deze goedwillende mensen met het voorliggende wetsvoorstel niet meer bang te zijn als een fraudeur te worden behandeld?

Budgettaire gevolgen

De leden van de **VVD**-fractie zouden het op prijs stellen als de regering nader kan ingaan op de geraamde budgettaire gevolgen: € 21 miljoen minder opbrengst uit boetes en € 12 miljoen meer uitgaven vanwege verminderde preventieve werking van de Fraudewet, aldus de cijfers uit de nota naar aanleiding van het verslag. Hoe zouden deze cijfers zijn als de regering zich in het onderhavige wetsvoorstel had beperkt tot uitsluitend aanpassingen volgend uit de uitspraak van de rechter en had afgezien van aanpassingen op grond van de motie-Heerma/Van Weyenberg¹³

Kunnen overigens de cijfers op pagina 13 van de nota naar aanleiding van het verslag over de bedragen gemoeid met het opleggen van bestuurlijk boetes die lopen tot en met 2014, geactualiseerd worden met de cijfers over 2015? Volgens de bijbehorende noot 1 zouden de cijfers over 2015 in mei 2016 beschikbaar zijn.

De regering voorziet vrij forse negatieve financiële effecten als gevolg van dit wetsvoorstel: zij voorziet € 12 miljoen meer fraude c.q. gedragseffect en € 21 miljoen minder boete-opbrengsten. Het betreft hier voor wat betreft de gedragseffecten, budgettaire effecten ten opzichte van de bij de invoering van de Wet betreffende aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (op 1 januari 2013) ingeboekte besparingen; voor de verminderde boeteopbrengsten wordt verwezen naar een raming. De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn benieuwd naar een nadere onderbouwing van deze inschattingen. Zij vragen tevens of de verwachte financiële effecten voor het UWV, de SVB en de gemeenten er anders uitzien als ze vergeleken worden met de tot op heden daadwerkelijk gerealiseerde boeteopbrengsten en gemeten gedragseffecten. En zijn de gecalculeerde negatieve financiële effecten structureel gedekt binnen de SZW-begroting?

Geen herziening oude zaken

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit november 2014 is een belangrijke uitspraak met vergaande gevolgen voor de praktijk van de uitvoering, zo merkt de Minister tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op. *«Sindsdien ontwikkelt de uitvoeringspraktijk zich – «gelukkig» zou je moeten zeggen – in overeenstemming met de uitspraak. Het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de gemeenten leggen overtreders van dit soort informatieverplichtingen lagere boetes op dan voorheen.»*¹⁴ Dat «gelukkig» kunnen de leden van de **SP**-fractie niet geheel plaatsen. Had de wetgever hier niet uit eigen beweging mee moeten komen, als de Minister deze mening is toegedaan?

Hoe verhoudt het voornoemde standpunt zich tot het voornemen van de regering om de zaken van overtreders van dit soort informatieverplichtingen van vóór de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 476.

¹⁴ Handelingen II 2015/16, nr. 84, item 4, p. 1.

november 2014 niet te herzien?¹⁵ Graag krijgen de leden van de SP-fractie hierop een reactie.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de beantwoording met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rinnooy Kan

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

¹⁵ Handelingen II 2015/16, nr. 84, item 4, p. 15.