

**19 237****Opneming van strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 5 december 1986

Van de opmerkingen in het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heb ik met belangstelling kennis genomen.

Het verheugt mij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie ten principale volstrekt geen bezwaar hebben tegen een mogelijke opneming van strafbepalingen in de Algemene Bijstandswet.

De leden van deze fractie wijzen terecht op het feit dat misbruik en oneigenlijk gebruik als een ondermijning van het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid moet worden beschouwd. De bescherming van bonafide gebruikers van sociale zekerheidsuitkeringen tegenover beweringen inzake oneigenlijk of frauduleus gebruik is voorts gediend met een adequaat sanctiesysteem en een alert vervolgingsbeleid. Ook situaties waarin de toepassingsmogelijkheden van administratiefrechtelijke respresatieve sancties ontbreken, waarop de leden van deze fractie wijzen, ondersteunen de wenselijkheid van het opleggen van mogelijke strafrechtelijke sancties.

Deze leden hebben niettemin grote aarzeling tegenover het wetsvoorstel. Zij wensen de kwestie van administratiefrechtelijke en/of strafrechtelijke sancties te plaatsen in het kader van verdediging en bescherming van de sociale zekerheid. In dat kader wijzen zij op andere aandachtsvelden van de sociale zekerheid, waaronder een actief werkgelegenheidsbeleid, herverdeling van arbeid, een zo goed mogelijke bescherming van de inkomens van uitkeringsgerechtigden, goede beroepsmogelijkheden, reïntegratie in het arbeidsproces, scholing e.d.

Ik erken gaarne dat de door deze leden genoemde terreinen van de sociale zekerheid van groot belang zijn. Zij krijgen in het kader van het regeringsbeleid dan ook veel aandacht.

De behandeling van het onderhavige wetsvoorstel is voor een nadere beschouwing daaromtrent echter niet het meest aangewezen. Op het terrein van de bestrijding van misbruik doet dit wetsvoorstel naar mijn mening geen afbreuk aan een evenwichtig beleid van de overheid. Integendeel, de harmonisatie met de andere sociale wetten waarin eveneens strafbepalingen zijn opgenomen wordt erdoor vergroot.

Met betrekking tot de door deze leden gestelde vragen moge ik als volgt antwoorden.

1. De voorbereiding van een onafhankelijke beroepsgang in het kader van de Algemene Bijstandswet is wat het hoger beroep betreft aan de orde in het wetsvoorstel Tijdelijke wet Kroongeschillen (wetsvoorstel 19497), dat op 19 april 1986 bij de Tweede Kamer is ingediend. Op grond van dat wetsvoorstel wordt het kroonberoep in algemene zin onafhankelijk van de administratie, doordat de Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur, voortaan zelfstandige beslissingen ter zake zal gaan nemen. De mondelinge behandeling van dat wetsontwerp in de Tweede Kamer moet nog plaatsvinden.

Daarnaast bestaat het voornemen tot overheveling van het bijstandsberoep naar de raden van beroep/de Centrale Raad van Beroep. Daartoe strekkende maatregelen zijn in voorbereiding. Er wordt naar gestreefd in de loop van het volgend jaar met concrete voorstellen dienaangaande te komen.

2. Wanneer de aangekondigde herziening van de justitiële richtlijnen voor het vervolgings- en strafvorderingsbeleid bij sociale zekerheidsfraude haar beslag zal krijgen kan niet nauwkeurig worden aangegeven. Hieromtrent is zowel aan de Sociale Verzekeringsraad als aan het College Algemene Bijstandswet advies gevraagd. Deze colleges hebben echter nog geen advies uitgebracht. Ik ga ervan uit dat, als de adviezen zijn ontvangen, zo spoedig mogelijk tot vaststelling van nieuwe richtlijnen zal worden overgegaan.

3. De delictsomschrijvingen van de artikelen 225 en 326 van het Wetboek van Strafrecht zijn niet steeds adequaat voor de vervolging van bijstandsfraude, omdat de betreffende delictsomschrijvingen onvoldoende toegesneden zijn op de mogelijkheden die zich bij het plegen van fraude in de sociale zekerheid kunnen voordoen.

Op grond van artikel 225 Wetboek van Strafrecht is, voorzover hier van belang, van valsheid in geschrifte slechts sprake indien een geschrift valselijk wordt opgemaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken. Deze delictsomschrijving is niet vervuld indien bij voorbeeld een geschrift ontbreekt doordat geen formulier is ingevuld of indien een aanvraagformulier onvolledig is ingevuld met het oogmerk bijstand of hogere bijstand te verkrijgen of te behouden.

Ten aanzien van artikel 326 Wetboek van Strafrecht (oplichting) kan worden opgemerkt dat ingevolge dat artikel sprake moet zijn van het oogmerk zich te bevoordelen onder meer door «listige kunstgrepen of een samenweefsel van verdichtsels». Het opzettelijk verzwijgen van één enkel gegeven wordt niet als een listige kunstgreep beschouwd; van een samenweefsel van verdichtsels is in dat geval uiteraard ook geen sprake. Dientengevolge kan terzake geen strafvervolging plaatsvinden.

Een en ander kan er toe leiden dat gemeenten, wetend dat bewijs van alle elementen van voornoemde delicten vaak niet of moeilijk is te leveren, in de praktijk geneigd zullen zijn om aangifte achterwege te laten. Tegen deze achtergrond zou naar mijn mening ook het aangehaalde citaat van de Haagse fraude-officier, dat nu niet veel zaken wegens gebrek aan bewijs geseponneerd behoeven te worden, kunnen worden gezien. In verband hiermede is een duidelijk op bijstandsfraude gerichte strafbepaling in de Algemene Bijstandswet naar mijn mening van groot belang. In het bovenstaande is tevens aangegeven in welke opzichten het voorgestelde artikel 84e – afgezien van het maximum van de strafbedreiging – zich onderscheidt van de artikelen 225 en 326 van het Wetboek van Strafrecht.

4. De leden van deze fractie informeren vervolgens naar de relatie tussen de strafsanctie op het niet nakomen van de spontane informatieplicht, neergelegd in het voorgestelde artikel 84f, en wat zij noemen een «schemerzone» tussen de begrippen woningdeler en economische eenheid c.q. gezamenlijke huishouding, die in de regelgeving zijn gecreëerd. Ten aanzien van dat laatste merk ik op dat bij de recente wijziging van de Algemene Bijstandswet in artikel 5a een nadere omschrijving is gegeven van het begrip gezamenlijke huishouding. Afhankelijk van de zich voordoeende omstandigheden zal de gemeente ten aanzien hiervan een beslissing dienen te nemen. Dat wil niet zeggen dat het begrip in alle gevallen aan de hand van harde criteria kan worden afgebakend. Voor het voldoen aan de informatieplicht door de betrokkene is dat ook niet van doorslaggevende betekenis.

Wat van betrokkene verlangd wordt is dat hij naar aanleiding van de bijstandsaanvraag voldoende duidelijke inlichtingen geeft omtrent zijn woon- en leefsituatie. Zijn er onduidelijkheden dan zal hem van de zijde van de gemeente nadere informatie worden gevraagd. Daarvan is de betrokkene dus volledig op de hoogte. Doen zich daarna wijzigingen in zijn woon- en leefsituatie voor dan moet hij dat aan de gemeente melden.

Of het nu een economische eenheid of woningdelen betreft, het houden van kostgangers of onderverhuur, het zal normaliter duidelijk zijn dat dit in het algemeen consequenties voor de bijstand heeft. Welke gevolgen dit voor de (hoogte van de) uitkering heeft, is ter beoordeling aan de gemeente. Ook wanneer het de betrokkene zelf niet op voorhand duidelijk is welke betekenis de veranderde woon- of leefsituatie voor de uitkering kan hebben, dan kan dit geen geldige reden vormen om nadere informatie aan de gemeente te onthouden.

De mening van deze leden dat een buitengewoon grote terughoudendheid bij de toepassing van dit artikel in acht genomen dient te worden, kan ik dan ook niet onderschrijven. Evenmin acht ik het verantwoord, gezien het belang dat ik hecht aan de bestrijding van misbruik, om de inwerkingtreding van dit artikel uit te stellen totdat door de jurisprudentie meer duidelijkheid over de afbakening van het begrip gezamenlijke huishouding is verkregen.

5. De leden van de P.v.d.A.-fractie wensen voorts een nadere verduidelijking met betrekking tot het standpunt van het kabinet omtrent een mogelijke samenloop van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

Over de mate waarin een zodanige samenloop thans plaats vindt zijn geen nadere gegevens bekend.

Aan het niet nakomen van de informatieplicht ingevolge de Algemene Bijstandswet (artikel 30, tweede lid) als zodanig is geen administratieve sanctie verbonden. Wel kan de gemeente in het algemeen de uitkering afstemmen op het onvoldoende betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan en op die grond tot een korting op de bijstandsuitkering overgaan. Gezien het karakter van de bijstand als voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan is zo'n korting overigens aan beperkingen gebonden. Voor zover in een dergelijk geval tevens vervolging mogelijk is op grond van het voorgestelde artikel 84f, kan er sprake zijn van een samenloop van sancties. Naar mijn mening is het een verantwoord uitgangspunt dat bij de bestrijding van misbruik het administratieve recht en het strafrecht gezamenlijk zorgen voor handhaving van de normen die in de sociale zekerheid gelden. Voor zover daarbij een samenloop van sanctiemogelijkheden op grond van verschillende wettelijke bepalingen kan optreden, gelden voor het vervolgings- en straftoematingsbeleid in de sociale zekerheid justitiële richtlijnen. Deze beogen juist een goede afbakening tussen de gevallen, waarin met een administratieve sanctie kan worden volstaan, en de meer ernstige delicten waar de toepassing van het strafrecht aan de orde komt.

Het opleggen van een administratieve sanctie, die direct kan worden getroffen, gaat vooraf aan een eventuele veroordeling door de strafrechter. Deze laat bij zijn uitspraak steeds de door de gemeente getroffen maatregelen meewegen en stemt zijn beslissing hierop af, zodat van een onverantwoorde cumulatie van straffen naar mijn mening geen sprake zal zijn. Van belang is in dit verband ook dat de strafrechter bij het opleggen van een geldboete rekening moet houden met de draagkracht van de betrokkene, zodat deze niet onevenredig in zijn inkomen wordt getroffen (artikel 24a Wetboek van Strafrecht).

Zoals reeds door de minister van Justitie bij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar voren werd gebracht, is de ne bis in idem-regel die voor het strafrecht geldt ten aanzien van de samenloop met administratieve sancties niet van toepassing. Het in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht vervatte beginsel «ne bis in idem» geldt met betrekking tot een nieuwe strafvervolgung in de zin van het Wetboek van Strafvordering ter zake van een feit waarover door de strafrechter reeds onherroepelijk is beslist. Er is geen algemeen geldend beginsel ingevolge welke cumulatie van een strafrechtelijke sanctie en een andere, bij voorbeeld administratieve sanctie ter zake van hetzelfde feit niet geoorloofd zou zijn. Het staat ter beoordeling van de wetgever of hij een dergelijke cumulatie mogelijk wil maken. Diens keuze wordt bepaald door overwegingen die verband houden met de aard van de verboden handeling, de trefzekerheid van de betreffende andere sanctie en de zwaarte van het maximum van die sanctie. Ik moge in dit verband verwijzen naar de uiteenzetting hieromtrent van de minister van Justitie bij de vorenvermelde mondelinge behandeling.

Daarbij is ook uitvoerig ingegaan op het verschil in karakter tussen samenloop van sancties in de sociale zekerheid en de voorgestelde wijziging van de Coördinatiewet sociale verzekeringen waarin ten aanzien van een aan de werkgever opgelegde geldboete een anti-cumulatiebepaling wordt ingevoerd (Handelingen 23 september 1986, pag. 4-127).

Ik deel niet de mening van deze leden wie het daar gemaakte onderscheid naar «de hoedanigheid van de betaling» gekunsteld voorkomt. Gezien het specifieke karakter en de systematiek van de belastingwetgeving, waarbij de Coördinatiewet aansluit, ligt een anti-cumulatiebepaling in die wetten voor de hand. Daar ontbreken ook justitiële richtlijnen om tot een goede afstemming van sancties te komen, zoals die bij de toepassing van de sociale zekerheidswetten gelden. Voor het opnemen van een dergelijke bepaling in de Algemene Bijstandswet zie ik dan ook onvoldoende aanleiding.

Het verschil tussen het opleggen van boete en korting op de uitkering is hierin gelegen dat boete in het algemeen een van te voren te bepalen mate van leedtoevoeging inhoudt, terwijl het effect van een korting op de uitkering onder bepaalde omstandigheden beperkt kan zijn tot reparatie. Dit is bij voorbeeld het geval als de betrokkene gedurende de periode waarin hij uitkering genoot beloonde arbeid verrichtte zonder dit te melden, voorzover het bedrag van de beloning gelijk is aan of hoger is dan het bedrag van de korting. Voorts wees ik reeds op de beperkingen bij het korten op bijstandsuitkeringen.

Het arrest van de Hoge Raad op 9 juni 1985, N. J. 104, waaromtrent een reactie wordt gevraagd, had betrekking op een fiscale boete. De Hoge Raad oordeelde, met verwijzing naar het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 12 februari 1984 inzake Oztürk (Publications de la Cour Européenne des Droits de l'homme, Série A, Vol. 73) dat het opleggen van die boete diende te worden aangemerkt als een strafvervolgung in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Verdrag. De hoge Raad spreekt in dit verband van het preventieve en bestraffende karakter van de sanctie, gesteld op het overtreden van een norm met een algemeen verbindend karakter.

Zou het opleggen van een administratieve sanctie op grond van de Algemene Bijstandswet eveneens dienen te worden aangemerkt als een strafvervolging in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Verdrag, dan levert dit geen problemen op, aangezien zowel de procedure waarin de Tijdelijke wet Kroongeschillen zal voorzien als de procedure die zal gelden indien het beroep in bijstandszaken naar de raden van beroep/de Centrale Raad van Beroep is overgebracht, voldoen aan de desbetreffende eisen gesteld in artikel 6 van het Verdrag.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf