

## Tommel

huur kunnen betalen. Daar krijgen zij huursubsidie voor. De heer Poppe is dus op zijn wenken bediend. Deze motie is dus ook overbodig, voorzitter.

De **voorzitter**: De heer Stellingwerf had nog een vraag.

Staatssecretaris **Tommel**: Neem me niet kwalijk, mijnheer Stellingwerf. U heeft gevraagd naar de doorstroming. Extra instrumenten voor doorstroming zijn op dit moment naar mijn oordeel niet nodig. Er was er een door de regering voorgesteld. Daar is een schriftelijk antwoord op gekomen in antwoord op een vraag van de heer Jeekel. Ik heb daar op dit moment niet meer over te melden. Nogmaals, mijnheer Stellingwerf, mijn excuses dat ik dat antwoord niet meteen heb gegeven.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA): Voorzitter! Toen we zojuist in het debat spraken over ijskasten, heb ik minister Van Mierlo een aantal standpunten toegedicht die helemaal niet van hem zijn, maar van minister Pronk. Minister Van Mierlo zou natuurlijk ook nooit zo'n standpunt hebben kunnen uitspreken. Ik sprak zojuist over: mooie handel, slechte waar. Ik zou nu willen zeggen: schone handen, spreek de waarheid.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, volgende week dinsdag te stemmen over de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de daarbij ingediende moties.

Daartoe wordt besloten.

Wetsvoorstel 24306, Wijziging begroting 1994 (slotwet/rekening), wordt, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 16.57 uur tot 17.07 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel 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 terugvoering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid) (23909).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het gaat hier om een serie lastige wetswijzigingen. Het aanscherpen van sancties in de sociale zekerheid klinkt tamelijk eenvoudig, zou je zeggen. Dat valt echter tegen. Achter lange reeksen van technische wijzigingen zit voor mijn fractie een viertal hoofdthema's, ten eerste de WW-sancties. Wat is er nu verwijtbaar en wat niet? Ten tweede het fraudevervolgingsbeleid. Soms lijkt het toch op klassejustitie. Ten derde: mag je iemand blijvend uitsluiten van bijstand? Ten vierde: moet alle onverschuldigde bijstand terugbetaald worden of alleen als je redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat het te veel was?

Het eerste punt: de WW-sancties. Aanscherping van het handhavings- en sanctiebeleid in de sociale sector is op zichzelf wenselijk. Wij zijn in het regeerakkoord een aanscherping overeengekomen. Die kan enerzijds plaatsvinden door de uitvoeringsorganisaties op scherp te zetten. Dat is op sommige plekken nodig. De bedrijfsverenigingen zouden het aantal geconstateerde fraudegevallen kunnen vereenvoudigen, zo meent de regering. Anderzijds kan het gebeuren door de regels aan te scherpen.

Wij hebben ons afgevraagd of het verhogen van een aantal sancties niet meer opbrengt dan het verhogen c.q. aanscherpen van de strafmaat. Dat vroegen wij ons met name af omdat de sancties in de WW in het oorspronkelijke voorstel wel erg kort door de bocht gingen. Terecht volgde er een storm van protest uit alle hoeken van het veld. Het evenredigheidsbeginsel ontbrak in de strafmaat. Het was alles of niets en daardoor in de ogen van de PvdA-fractie niet rechtvaardig. Het kabinet heeft zich na de schriftelijke behandeling bezonnen en is met een nota van wijziging gekomen. Nu wordt de mogelijkheid voorgesteld om in de WW naast uitsluiting te beslissen tot gesanctioneerde

WW-uitkering. Wij spreken er onze waardering voor uit dat de staatssecretaris na het schriftelijk overleg deze koers heeft gekozen.

In het voorstel zoals het er nu ligt, is de mate van vermijdbaarheid van het ontslag uit een baan bepalend voor het recht op uitkering of sanctie. Er vindt geen sanctie plaats indien de werkloosheid niet of slechts in geringe mate verwijtbaar is. Ik wil graag scherp voor ogen hebben wat onder "niet of in zeer geringe mate verwijtbaar" valt, wat goed is voor een gesanctioneerde uitkering en wanneer er geen recht is op WW. Ik leg de staatssecretaris een aantal concrete voorbeelden voor en vraag zijn opvatting daarover.

Een eerste voorbeeld: een alleenstaande moeder neemt, bij zeer ernstige ziekte van haar kind, na gebruik van al haar vakantie- of verlofdagen vrij om toch verzorging te kunnen geven. Zij neemt ontslag; verwijtbaar en, zo ja, in welke mate?

Een tweede voorbeeld: er is sprake van een verhuizing vanwege het werk van de echtgenoot. Zij is secretaresse. Ondanks de inspanning lukt het niet om in de meer dan 150 kilometer verder weg gelegen woonplaats in de buurt van man en kinderen werk te vinden. Kortom: het gaat om persoonlijke omstandigheden die niet voorzienbaar waren dan wel redelijkerwijs niet beïnvloedbaar zijn. Verwijtbaar of niet? Als het verwijtbaar is, in welke mate?

Een derde voorbeeld: iemand gebruikt enveloppen van de zaak voor persoonlijke correspondentie en krijgt op grond daarvan ontslag. Verwijtbaar?

Een ander voorbeeld: iemand leent, zonder er een briefje bij te leggen, 25 uit de kas. Hij heeft dit wel vaker gedaan en heeft het altijd weer teruggelegd, maar hij heeft dit niet gemeld en wordt ontslagen. Verwijtbaar? Recht op WW?

De volgende werknemer heeft niet 25 maar 100 uit de kas gelegd. Nog steeds verwijtbaar? Een sanctie, ja of nee? En de volgende heeft er 1000 uit gehaald. Is er dan nog recht op een WW-uitkering? Het gaat bij dit alles om de mate van verwijtbaarheid van de handeling of de nalatigheid jegens de werkgever.

Ik noem nog twee voorbeelden en hoor straks graag wat de staatssecretaris ervan vindt. Iemand heeft een tijdelijk contract, maar veel opgebouwde WW-rechten. Vanwege een hoog opgelopen verschil van inzicht

## Noorman-den Uyl

vertrekt de medewerker vier dagen voor de afloop van het contract. Is dat verwijtbaar en, zo ja, in welke mate? Is er recht op een WW-uitkering?

Iemand heeft een vaste aanstelling en neemt na een hoog opgelopen geschil ontslag. Is dat verwijtbaar en is er überhaupt nog recht op uitkering?

Ik verbeeld mij dat in de bandbreedte van deze, uit het leven genomen situaties helderder moet worden wanneer iets verwijtbaar is, wanneer niet en wanneer een sanctie op haar plaats is. En een sanctie van 50% van de uitkering is fors, zeker, maar voor een kostwinner of een alleenstaande is een toeslag tot het sociale minimum op grond van de Toeslagenwet beschikbaar. Daarin staat immers dat, indien de loondervingsuitkering gedeeltelijk wordt geweigerd wegens verwijtbare gedragingen, voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van de toeslag wordt gehandeld alsof die weigering niet heeft plaatsgevonden. Zo wordt een tijdelijke toestroom voor maximaal de duur van een halfjaar naar de bijstand voorkomen via de Toeslagenwet; daar is die wet ook voor gemaakt. Voor de doelmatigheid en de effectiviteit is het ook van belang dat uitkeringen zoveel mogelijk via één loket van één uitvoeringsorgaan plaatsvinden.

Het tweede dat volgens ons belangrijk is in het huidige voorstel is, dat de opgebouwde rechten in de WW na een halfjaar weer herleven. Daardoor tast het sanctiesysteem de duur van de opgebouwde rechten niet aan. Ik denk dat de stroom van kritiek op het vorige voorstel hierdoor is verstomd.

Ik ga over op de fraudevervolging. Het is langzamerhand onverteerbaar dat er nog steeds zo'n grote rechtsongelijkheid is als het gaat om de vervolging van mensen die fraude plegen met sociale verzekeringen en mensen die dat doen met belastingen. Fraude moet bestreden worden; daarover geen misverstand. Maar er moet bij de vervolging wel dezelfde meetlat te worden gebruikt, of je arm of rijk bent en of je de gemeenschap nu benadeelt via de uitkering in het kader van de sociale zekerheid of via de belasting.

Voor volgend jaar worden er bij de rechter 11.000 zaken bijstandsfraude verwacht. De sociale-verzekeringsfraude staat voor ruim 2000 zaken op de rol en de belasting-

fraude door particulieren wordt op 450 zaken geraamd. De gemeenten registreren 6% bijstandsfraude, de bedrijfsverenigingen 0,2% sociale-verzekeringsfraude; een wat wrange wanverhouding, zelfs als je zou vinden dat sociale verzekeringen wat minder fraudegevoelig zijn. De grens voor aangifte bij het openbaar ministerie van sociale-verzekeringsfraude en bijstands-fraude verschilt van die betreffende belastingfraude. Sociale-verzekeringsfraude is bij  $\pm$  6000 goed voor een proces-verbaal en melding bij het openbaar ministerie, en dat geldt ook voor bijstandsfraude. Bij  $\pm$  12.000 is er altijd sprake van strafrechtelijke vervolging. Bij de belastingen echter wordt fraude vanaf  $\pm$  12.000 gemeld bij de interne fraudecoördinator, maar begint de daadwerkelijke strafrechtelijke vervolging pas, via een puntensysteem, bij  $\pm$  25.000.

De vraag die ik hierover aan de minister in de schriftelijke behandeling heb gesteld  $\pm$  ik meen dat hij degene is die daarover gaat  $\pm$  is onbeantwoord gebleven. De vraag luidde of het waar is dat er geen belastingfraudezaken lager dan het bedrag van  $\pm$  25.000 bij de rechter aanhangig zijn gemaakt.

In het proefschrift van de heer Roording uit 1994 wordt de ongelijkheid in de vervolging bij fraude aan de kaak gesteld. Mijn fractie heeft dit probleem al een aantal jaren aan de orde gesteld. Het mocht niet baten.

Het argument dat de uitvoeringsorganisaties geen boete-instrument kenden en dat daarom alleen de strafrechtelijke weg openstond voor de vervolging van sociale-zekerheidsfraude, is met dit wetsvoorstel weggenomen. Ik citeer minister Sorgdrager in het antwoord op mijn vragen uit 1994 onder nr. 95: "Het wetsvoorstel administratieve boeten (...) maakt het de gemeenten mogelijk (...) een inhaalslag te maken. Als die slag is voltooid kunnen de sanctiestelsels op beide terreinen in voldoende mate zijn geharmoniseerd." Nog een citaat uit het antwoord van de minister op mijn vragen: "Wij achten belasting-fraude en bijstandsfraude even afkeurenswaardig."

In de nota naar aanleiding van het nader verslag van januari 1995 antwoordt de minister op de vraag van de PvdA-fractie of strafrechtelijke vervolging geen zwaarder sanctie-

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

Nu alle instrumenten op tafel liggen, is er reden genoeg om na te gaan of wij aan deze onredelijkheid en onbillijkheid iets kunnen doen. Dit geldt vooral nu er in de belasting-wetgeving sprake is van een systeem van fiscale boeten die door de belastingrechter van de rechtbank afgehandeld worden. De strafrechter wordt de facto maar bij 450 zaken ingeschakeld. Ik acht het inmiddels onverteerbaar dat de regering ook bij de schriftelijke behandeling van het onderhavige wetsvoorstel het probleem blijft omzeilen c.q. weigert om dit verschil in vervolging aan te pakken.

Ik overweeg ter zake een motie in te dienen. Ik zie graag dat de aangiftegrens van de bijstandsfraude wordt verhoogd, nu er een compleet pakket van maatregelen in de sociale-zekerheidswetgeving mogelijk is. Bovendien moet het bespreekbaar zijn of de aangiftegrens van de belastingfraude wat wordt verlaagd. Dit kan leiden tot een verzwarening van de taak van de strafrechter inzake belastingrecht. Het kan echter ook leiden een verlichting van die taak inzake het sociale-zekerheidsrecht. Als men de belasting van de rechterlijke macht te zwaar vindt, kan een alternatief zijn om de drempel van de sociale-zekerheidsfraude op  $\pm$  25.000 te stellen. Hierover verneem ik graag de opvatting van de staatssecretaris. Ik kan dan bezien of ik in tweede termijn de Kamer hierover een uitspraak voorleg.

## Noorman-den Uyl

Bij dit probleem speelt ook de kwestie van de openbaarheid een rol. Tot voor een paar jaar vond de rechtspraak van de belastingrechter niet in openbaarheid plaats. Dit gold ook voor de uitspraak. De strafrechtelijke vervolging van sociale-zekerheidsfraude gebeurt echter wel in de openbaarheid. Dit is een ongelijkheid.

Vandaar dat ik de volgende vragen aan de staatssecretaris voorleg. Meent u dat de behandeling door de belastingrechter van fiscale boeten in het openbaar dient plaats te vinden? Zijn een openbare uitspraak van de belastingrechter en een openbaar register met vonnissen, inclusief de namen, inmiddels voorschrift op grond van de Algemene wet bestuursrecht? Het gaat hierbij toch om een criminal charge, vergelijkbaar met sociale-zekerheidsfraude? Zo ja, wordt aan deze openbaarheid uitvoering gegeven en op welke wijze?

Ik vervolg op het punt van de weigering in het kader van de Algemene bijstandswet. Er zitten een paar vuiltjes in het wetsvoorstel. Dit is een heel zware. Eigenlijk is het een onoverkomelijke. In de schriftelijke voorbereiding heb ik gesteld dat de bijstand een blijvend recht is. Een blijvende algehele weigering is in de ogen van de PvdA-fractie niet mogelijk. Immers, zelfs als een ouder een notoir fraudeur is, zijn de kinderen toch niet blijvend uitgesloten van het recht op bijstand, meen ik. Tot op heden is bijstand vanwege broodnood altijd mogelijk, al is het dan een heel bescheiden bedrag dat iemand krijgt. De minister heeft in de beantwoording gezegd dat hij toch een blijvende uitsluiting van het recht op bijstand in de wet wil opnemen. Hij wees daarbij op andere sociale-zekerheidswetten, die die mogelijkheid ook kennen. Maar daarin schuilt een misverstand. De bijstand is het laatste vangnet van sociale zekerheid en hij heeft zo een unieke positie, die in ieder geval op dit onderdeel niet vergelijkbaar is met andere sociale-zekerheidswetten. Ik acht de opvatting van de minister dan ook in strijd met het doel van de Algemene bijstandswet, zoals verwoord in artikel 7, eerste lid, van de wet: iedere Nederlander: "Iedere Nederlander, die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan

te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege." Voor de goede orde zeg ik erbij dat in lid 2 wordt bepaald dat de toegestane vreemdeling gelijk is te stellen met een Nederlander. Daarenboven is het voorstel om iemand blijvend van bijstand uit te sluiten, in strijd met artikel 20, derde lid, van de Grondwet: "Nederlanders, hier te lande, die niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege." Ik nodig de minister dan ook uit, zelf met een nota van wijziging te komen voor artikel 14, eerste lid. Volgens mij is dat de koninklijke weg.

Ik kom bij het vierde punt; bevoorschotting en verhaal. Het is de bedoeling van de minister om verrekening van de bevoorschotting tussen uitvoeringsorganen mogelijk te maken. De antwoorden van de via het schriftelijke overleg aangevoerde redenering dat op basis van artikel 75 verrekening van de bevoorschotting mogelijk is, gaat mank, niet alleen omdat artikel 75 van de Algemene bijstandswet is geschrapt in het voorliggende voorstel, maar ook omdat in artikel 81 van de Algemene bijstandswet die mogelijkheid is geblokkeerd. Volgens mij is het een foutje.

Dan het tweede element. Ik pleit voor de handhaving van artikel 81. In dat artikel wordt ook nu bepaald dat de terugvordering moet plaatsvinden, indien de bijstand ten onrechte is verleend en de belanghebbende dit redelijkerwijze had kunnen begrijpen. Het laatste is geschrapt. Daardoor moeten fouten van uitvoeringsorganisaties tot in het onredelijke worden herhaald. Op grond van de jurisprudentie kan gevoeglijk worden aangenomen dat de huidige beperking in de redactie van het artikel, waar sprake is van redelijkheid en billijkheid, overeind zou moeten blijven. Daarom vraag ik mij oprecht af waarom artikel 81 is gewijzigd, dus waarom de term "redelijkheid en billijkheid" uit de tekst is weggehaald. Ik vraag mij ook af waarom de bevoorschotting via artikel 75 is gestopt, terwijl in het verslag nog is aangegeven dat het artikel daadwerkelijk nog zou bestaan. Daarom heb ik twee amendementen voorgesteld. Het ene amendement gaat over het feit dat artikel 75 opnieuw wordt geschrapt uit de wet die wij per slot van rekening eind vorig jaar hebben

vastgesteld. Het heeft als oogmerk, dit terug te leiden. Het andere amendement heeft tot doel, het redelijke terug te brengen in de wet.

Ik kom bij een paar kleine puntjes waarop mijn oog gevallen is bij de behandeling van deze serie wetswijzigingen, in de eerste plaats het zwijgrecht. Het zwijgrecht op grond van artikel 6 van het Europees verdrag verdraagt zich uitermate slecht met de informatieplicht op grond van de Algemene bijstandswet. Op het moment dat iemand informatie verzwijgt waardoor het recht op bijstand niet goed is vast te stellen, vervalt het recht op bijstand. In artikel 69 van de Algemene bijstandswet is dit vastgelegd. De spanning tussen zwijgrecht bij verdenking van misbruik en informatieplicht voor het verkrijgen van een recht op uitkering is ook in andere regelingen denkbaar. Ik vraag mij af hoe de regering zich voorstelt dat dit in de praktijk zal verlopen.

De regering geeft aan dat voor de nABW een sanctiebesluit in ontwikkeling is. Het lijkt mij juist dat zij de Kamer tijdig hierover informeert, bijvoorbeeld via een voorhangprocedure. Daar vraag ik de regering dan ook om.

In het wetsvoorstel wordt het de gemeenten in het kader van een minnelijke schuldsanering mogelijk gemaakt, pondsgewijs mee te gaan en daarmee een deel van de schuld niet in te vorderen. Dat is een goede zaak. Fraudeschulden worden hiervan uitgezonderd. Alleen de rechter kan hierover bij schuldsanering een uitspraak doen. Toch blijft het onbevredigend dat de doelmatigheidstoets bij alimentatiericht en daarmee bij verhaal op grond van de ABW wel deze mogelijkheid biedt en de invordering op grond van bijvoorbeeld onverschuldigde betaling niet. In de circulaire van 30 september 1992, Uitvoeringsaspecten van de nieuwe verhaalswetgeving, heeft de toenmalige staatssecretaris bepaald dat de gemeenten bij zeer geringe bedragen niet tot terugvordering of verhaal in rechte behoeven over te gaan. Het ging toen dus niet alleen om verhaal. De grens die toen genoemd werd, was 250. De vraag is of dit zo blijft zodra het terugvorderingsbesluit een executoriale titel heeft. Moeten de gemeenten dan voor 50 een loonbeslag leggen? De vraag is ook of de doelmatigheid van de uitvoering van

## Noorman-den Uyl

de wet, zo niet voor het Rijk, dan toch wel voor de gemeenten van belang is. Ik hoor graag een reactie hierop.

Ik waardeer het dat de regering aan de uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid geeft om een opgelegde maatregel te herzien, maar ik kan mij gezien de toelichting voorstellen dat het wenselijk is, dit in de wet vast te leggen. Is de regering hiertoe bereid?

Ik heb er ook waardering voor dat nu de maatregel is ingetrokken waarin werd bepaald dat er een meldingsplicht van sancties bij het openbaar ministerie is. Dit bespaart een hoop nodeloos werk.

Door het tijdstip van het jaar waarop wij nu praten, en de voorgenomen invoeringsdatum is het kort dag. Ik vraag mij af of uitvoeringsorganisaties op een aantal onderdelen ertoe in staat zijn, tijdig de juiste maatregelen te nemen om, zo de Eerste Kamer deze materie tijdig afhandelt, deze wetswijziging daadwerkelijk op 1 januari te laten ingaan. Ik denk hierbij aan de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet op 1 januari, waarmee dit moet samenlopen. Heeft de minister of de staatssecretaris hierover overleg gevoerd met de VNG? Zijn hierover afspraken gemaakt in het bestuursakkoord? Zijn er door de regering bij de invoering van de nieuwe bijstandswet afspraken gemaakt over invoeringstermijnen van wetswijzigingen? Is het waar dat de gemeenten hebben laten weten dat zij er geen kans toe zien, tegelijk met de invoering van een nieuwe bijstandswet op zo'n korte termijn de wijzigingen van de Algemene bijstandswet in te passen die uit dit wetsvoorstel voortkomen?

□

Mevrouw **Schimmel** (D66): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel gaat om een vaststelling van het stelsel van administratieve sancties voor alle sociale-zekerheidswetten die worden uitgevoerd door bedrijfsverenigingen, de Sociale verzekeringsbank en de gemeenten. Het wetsvoorstel introduceert de volgende zaken.

Bij het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie kan een boete van  $\pm 5000$  worden opgelegd. Het voorstel maakt een duidelijk onderscheid tussen maatregelen en boeten. Een maatregel, zoals het

tijdelijk of blijvend geheel of gedeeltelijk weigeren van een uitkering moet worden genomen in alle andere gevallen waarin uitkeringsgerechtigden hun verplichtingen niet nakomen, zoals weigering van scholing of een baan. Het gaat niet meer om een bevoegdheid om te sanctioneren, maar een plicht. Ook worden voorstellen gedaan over de herziening van een uitkering, over terugvordering van ten onrechte uitbetaalde uitkering en over aanscherping van het invorderingsbeleid.

Wij hebben al in de schriftelijke voorbereiding geconstateerd, dat het niet eenvoudig is om inzicht te krijgen in het administratieve-sanctierecht in de sociale zekerheid, omdat een flink aantal wetten moet worden geraadpleegd die allemaal door verschillende organen worden uitgevoerd. Bovendien hebben die uitvoeringsorganen een grote vrijheid om een eigen sanctiebeleid te voeren. Met dit wetsvoorstel komt er lijn in. De verplichtingen worden duidelijker, het wordt objectiever en uniform en daardoor beter te handhaven. Daar zijn wij het mee eens in navolging van de bevindingen van de commissie-Buurmeijer.

Op een aantal onderdelen wil ik nog opmerkingen maken en allereerst over de introductie van de boete. De boete wordt gereserveerd voor de niet of niet behoorlijke nakoming van de algemene mededelingsplicht en bedraagt maximaal  $\pm 5000$ . De fiscale wetgeving maakt onderscheid tussen lichte en zware administratieve overtredingen en past daarop haar boetes aan in de vorm van een verzuim- en een vergrijpboete. Dit wetsvoorstel introduceert maar één boete  $\pm$  maximaal  $\pm 5000$   $\pm$  als de betrokkene zijn algemene mededelingsplicht niet of niet behoorlijk is nagekomen.

De staatssecretaris erkent, dat er niet helemaal is aangesloten bij de systematiek van de fiscale wetgeving. Er is een tussenvorm gekozen. Op een aantal punten is bij nota van wijziging toegewerkt naar de fiscaliteit zodat de verjaringstermijn nu voor beide vijf jaar is.

Op andere punten blijven verschillen bestaan. Bij de sociale-zekerheidsboete is er geen schorsende werking, in tegenstelling tot de fiscale boete. Dit vanwege het lik-op-stukbeleid. En in de sociale zekerheid wordt niet de figuur van de

boete-inspecteur geïntroduceerd zoals dat in de fiscaliteit wel het geval is. Dat laatste vinden wij jammer. De argumenten die gelden voor de belastingboete-inspecteur gaan naar ons inzicht ook hier op. Het is een betere waarborging van de onpartijdigheid, het vergroot de rechtsbescherming, het is een duidelijker afbakening van het moment waarop het zwijgrecht gaat gelden, een verbetering van de kwaliteit en efficiency van het werk en er vindt ook een uniformering van het sanctiebeleid plaats.

Voor al op het punt van het zwijgrecht is een afbakening van belang. Als de bedrijfsvereniging bijvoorbeeld een handeling verricht die gericht is op het opleggen van een boete, dient de betrokkene op zijn zwijgrecht te worden gewezen. In de praktijk zal het vaak voorkomen, dat tijdens een regulier contact met een uitkeringsgerechtigde op overtreding van de informatieplicht wordt gestuit. Voordat verdere handelingen ten aanzien van een eventuele boete-oplegging worden verricht, moet betrokkene op zijn zwijgrecht worden gewezen. Het moment waarop dit moet gebeuren, is in de praktijk moeilijk aan te wijzen. Bovendien is te verwachten, dat betrokkene dan niets meer zal zeggen hetgeen de vaststelling van het recht en de reguliere controle compliceert. Indien de verzekerde niet correct op zijn zwijgrecht is gewezen, zal de rechter de opgelegde boete vernietigen aangezien de strafrechtelijke en internationaal-rechtelijke beginselen strikt in acht dienen te worden genomen.

Natuurlijk zijn aparte sanctie-opleggers in de sociale zekerheid lastiger in te passen dan in de belastingdienst. Er zijn veel meer instanties die zich met de uitvoering van de sociale zekerheid bezighouden, maar het is denkbaar dat er regionale samenwerking voor de boetezaken van de verschillende uitvoeringsorganen komt. De staatssecretaris wil het aan de uitvoeringsorganen zelf overlaten. Dat vinden we jammer. We dringen erop aan, dat ten minste de staatssecretaris in zijn overleg met het TICA en de VNG wijst op het creëren van aparte functionarissen die de boete-oplegging en de afhandeling voor hun rekening nemen. Uitvoering en handhaving moeten in onze visie gescheiden worden.

## Schimmel

Nu ik toch bezig ben de vergelijking tussen de sociale zekerheid en belasting te maken, wil ik in navolging van mevrouw Noorman een vergelijking maken tussen de sociale-zekerheidsfraude en de belastingfraude. De uitkeringsfraudeur heeft een veel grotere kans om met de strafrechter in aanmerking te komen dan een belastingfraudeur, terwijl het om vergelijkbare delicten gaat, namelijk benadeling van de staatskas en verstrekking van valse informatie. De bijstandsfraudeur heeft hierdoor meer het gevolg van stigmatisering, een strafblad en negatieve publiciteit. Dat vinden wij unfair ten opzichte van de uitkeringsfraudeur. Bovendien wordt bij burgers het gevoel versterkt dat belastingfraude minder erg is. De bemoeienis van het OM is bij sociale-zekerheidsfraude groter dan bij belastingfraude. De vervolgingsgrens ligt nog steeds verschillend. Worden door de introductie van de boete in sociale zekerheid meer zaken afgewerkt met een boete, zoals al nu geschiedt met de belastingpraktijk? Zou de staatssecretaris bereid zijn te bewerkstelligen dat de bemoeienis van het OM bij sociale-zekerheidsfraude en belastingfraude even groot wordt?

De staatssecretaris is met een nota van wijziging gekomen waarbij verwijtbare werkloosheid niet in alle gevallen leidt tot blijvende gehele weigering van WW uitkering. Daar zijn wij tevreden mee. Met deze wijziging wordt rekening gehouden met situaties waarin betrokkene weliswaar redelijkerwijs kon voorzien dat zijn gedrag tot werkloosheid zou leiden, maar waarin dit gedrag hem niet geheel valt aan te rekenen. In dergelijke gevallen kan de bedrijfsvereniging in plaats van een gehele weigering een tijdelijke, gedeeltelijke korting op de uitkering opleggen. Toch wil ik de staatssecretaris vragen in te gaan op het volgende.

In de memorie van toelichting bij de nota van wijziging wordt een aantal voorbeeldsituaties geschetst. Een situatie wil ik onder de aandacht brengen, namelijk een situatie waarin sprake is van een vrijwillige-vertrekregeling. Van deze regeling wordt veelal gebruik gemaakt als een bedrijf om bedrijfseconomische redenen het personeelsbestand moet verminderen. De vrijwillige-vertrekregeling heeft doorgaans een collectief karakter en behelst meestal een aanbod van de werkgever aan

oudere werknemers om onder toekenning van een som geld eerder uit dienst te treden. Bij een vrijwillige-ontslagregeling als hierbij bedoeld, wordt voor de betrokken werknemers geen ontslagvergunning bij de regionaal directeur arbeidsvoorziening (RDA) aangevraagd. Ik zou graag willen dat de staatssecretaris op een aantal elementen ingaat en met name aangeeft hoe in dergelijke gevallen de verwijtbaarheid ligt. Strikt genomen had de werknemer ontslagvergunning van de RBA kunnen eisen. Maar kan het de werknemer worden verweten met het ontslag in te stemmen als:

1. het ontslag niet met toestemming van de RBA plaatsvindt;
2. het ontslag beargumenteerd wordt vanuit bedrijfseconomische redenen;
3. de werknemer reorganisatiemoe is;
4. de werknemer met de WW in een financieel redelijke positie wordt gebracht?

Graag een reactie van de staatssecretaris op deze vier voorbeelden.

Ten slotte wil ik uitgebreid aandacht schenken aan de pro-forma-problemen, die wellicht door deze wet zouden kunnen toenemen. Een werkgever heeft toestemming van de RDA nodig om de arbeids-overeenkomst te kunnen opzeggen. De regering is van mening het aantal pro-forma-bezwaren te kunnen terugdringen door in de WW op te nemen dat er geen sprake is van verwijtbare werkloosheid bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen waarvoor door de RDA een ontslagvergunning is verleend. Maar pro-forma-bezwaren voorkomt men niet door te bepalen dat van verwijtbare werkloosheid geen sprake is als de RDA heeft geconstateerd dat de werkgever alle regels in acht heeft genomen.

Pro-forma-verweren kunnen wel worden voorkomen door werknemers vooraf de zekerheid te geven dat het afzien van verweer bij de RDA niet tot een sanctie zal leiden. Maar juist die zekerheid geeft het wetsvoorstel niet. Graag een reactie van de staatssecretaris.

Het is zeer waarschijnlijk dat het aantal ontslagprocedures aanzienlijk zal toenemen. Werknemers zullen, wanneer de inkomensbescherming van de WW niets meer te bieden heeft, sneller een schadevergoeding van hun werkgever vorderen. De pro-forma-ontbindingsprocedure bij

de kantonrechter wordt dikwijls gevolgd in gevallen waarin werknemer en werkgever het erover eens zijn dat beëindiging van het dienstverband onvermijdelijk is. De werkgever dient een kort verzoekschrift in en de werknemer dient een zogeheten formeel verzoekschrift in waarin de voor de ontbinding aangevoerde redenen niet wordt weersproken.

Met de beschikking van de kantonrechter in de hand krijgt de werknemer meestal de WW-uitkering toegekend. Het lijkt erop dat de werknemer in dit geval meewerkt aan zijn werkloosheid en dus verwijtbaar werkloos is. In de praktijk komt het vaak voor dat de werkgever liever zijn baan had behouden. Het alternatief is een slopende strijd met vaak het gevolg dat de werknemer er toch uit vliegt.

Naar aanleiding hiervan heb ik een aantal vragen. Leveren alle pro-forma-ontbindingen per definitie verwijtbare werkloosheid op? Als het antwoord hierop bevestigend luidt, moet de werknemer zich dus in alle gevallen met hand en tand verdedigen en verzetten tegen de beëindiging van het dienstverband, ook als hij inziet dat dit onvermijdelijk is. Het effect hiervan is enerzijds dat er veel meer werk komt voor rechtshulpverleners, kantonrechters en bedrijfsverenigingen en anderzijds dat er uitstel van de ingangsdatum van de WW-uitkering optreedt.

Zou het de bedoeling zijn dat na pro-forma-ontbindingen niet per definitie een WW-uitkering wordt geweigerd, maar dat dit slechts gebeurt in de gevallen waarin de werknemer een verwijt treft? De werknemer kan niet riskeren dat de bedrijfsvereniging een verwijt bespeurt. De werknemer is dan ook min of meer gedwongen tot verzet, ook al is dit zinloos. Het resultaat is: veel werk, veel moeite en dus veel geld voor niets.

Wanneer na pro-forma-ontbindingen niet per definitie de WW-uitkering wordt geweigerd, moeten de bedrijfsverenigingen in alle gevallen zelf onderzoeken of zich een situatie voordoet waarin de werknemer een verwijt tref. Dat zal bijzonder veel werk opleveren. Uit de pro-forma-stukken blijkt niet of er sprake is van verwijtbaarheid, dus moeten bedrijfsverenigingen grondig nagaan of er sprake is van verwijtbaarheid.

## Schimmel

Ook wanneer de werknemer zich verzet, is daarmee niet gezegd dat hem geen verwijt treft met betrekking tot de reden voor de beëindiging. De bedrijfsverenigingen gaan er nu van uit dat er in de regel, wanneer de procedure voor de RDA of de kantonrechter is gevoerd, geen sprake is van verwijtbare werkloosheid. Uit het wetsvoorstel blijkt dat deze praktijk zal moeten veranderen. Dat betekent dat bedrijfsverenigingen zich in alle gevallen van beëindiging zouden moeten verdiepen in de vraag of de reden voor beëindiging wellicht aan de werknemer kan worden toegerekend. Het resultaat is veel werk en grote rechtsonzekerheid, want voorshands is onduidelijk hoe de bedrijfsverenigingen die toetsing gaan uitvoeren en tot welke resultaten zij daarbij zullen komen.

In het algemeen zal gelden dat het nog moeilijker wordt om werknemers te ontslaan. Immers, gelet op het grote belang voor de werknemer, mag worden verwacht dat die zich met alle mogelijke middelen tegen ontslag zal verzetten. De toetsing van het ontslag door de RDA of de kantonrechter zal strenger worden. De schadevergoedingen zullen veel hoger worden, daar de kans groot is dat de werknemer op het bijstandsniveau zal belanden. Dit alles levert geen extra arbeidsplaatsen op, maar leidt wel tot verstarring van de arbeidsmarkt.

Uit de parlementaire stukken is niet geheel duidelijk of van de werknemer wordt verwacht dat die zich in alle gevallen van reorganisatie steeds op het anciënniteitsbeginsel beroept. Het lijkt alsof de werknemer dat wel moet doen wanneer de werkgever zich tot de RDA heeft gewend, maar dat niet hoeft te doen wanneer de werkgever de kantonrechter verzoekt de arbeidsovereenkomst te ontbinden.

Voorzitter! Ik hoop dat de staatssecretaris op al deze punten kan en wil ingaan.



De heer **Van der Vlies** (SGP): Mijnheer de voorzitter! De indiening van het wetsvoorstel dat wij nu plenair behandelen, nu al weer dik een jaar geleden, heeft ons destijds goed gedaan. Wij kennen in Nederland al jaren een kwalitatief hoogstaand stelsel van sociale zekerheid, maar dat is niet zonder

bedreigingen. Eén daarvan is het onrechtmatig gebruik dat ervan wordt gemaakt. Dit drijft niet alleen de kosten van de sociale zekerheid onnodig en onaanvaardbaar op. Het knaagt ook aan een belangrijke pijler van ons stelsel, namelijk de onderlinge solidariteit. Als mensen het gevoel krijgen dat er te vaak en te gemakkelijk misbruik wordt gemaakt van de sociale wetgeving, neemt de bereidheid om er zelf eerlijk mee om te gaan en naar behoren premies af te dragen zienderogen af. Het belangrijkste motief om uitkeringsfraude tegen te gaan, zal echter steeds het beginsel van rechtvaardigheid moeten zijn en het uitgangspunt dat in een rechtsstaat ook wetten, ook sociale-zekerheidswetten, hoe dan ook correct moeten worden nageleefd.

Nu is het natuurlijk niet zo dat er op dit punt niets gedaan werd. Misbruik en oneigenlijk gebruik zijn al jaren een thema in de politiek. En in de praktijk waren er wel degelijk instrumenten aanwezig om de fraude aan te pakken. In het kader van het actieprogramma om uitkeringsfraude tegen te gaan, heeft het kabinet echter dit wetsvoorstel gelanceerd om daarmee onder andere meer eenheid te brengen in het opleggen van sancties en het terugvorderen van ten onrechte verstrekte uitkeringen door de uitvoeringsorganen, de bedrijfsverenigingen en de gemeenten. Wij denken dat dit een goede zaak is. Ook het in gelijke gevallen gelijk behandeld worden, behoort tot de grondslagen van een rechtsstaat. Daarom lijkt het ons ook een goed uitgangspunt dat bedrijfsverenigingen, sociale diensten en de SVB voortaan verplicht worden, een boete op te leggen aan mensen die willens onjuiste of onvolledige informatie verstrekken bij het aanvragen van een uitkering. Aan dat het terugvorderen van een onterecht ontvangen uitkering niet meer een vrijblijvende maar een verplichte zaak zal zijn. Over dat laatste punt heb ik een aantal jaren geleden een motie ingediend die gelukkig ook door de Kamer werd aangenomen.

Een belangrijke lijn in het wetsvoorstel is het onderscheid dat in het systeem van sancties wordt gemaakt tussen boeten en maatregelen. Boeten worden opgelegd bij het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie. De hoogte ervan hangt af van de ernst van de zaak en

kan oplopen tot maximaal 5000. Administratieve maatregelen, zoals het tijdelijk of blijvend geheel of gedeeltelijk weigeren van een uitkering, moeten worden genomen in alle andere gevallen waarin uitkeringsgerechtigden hun verplichtingen niet nakomen. Belangrijkste weigeringsgronden zijn in dit opzicht het weigeren van scholing of passende arbeid. Globaal kan de SGP-fractie zich in dit onderscheid vinden. Een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie is in elk geval dat de boeten ook kunnen worden opgelegd in een situatie waarin iemand geen uitkering meer ontvangt op het moment dat de overtreding wordt vastgesteld.

Rond de boeten heeft zich in de schriftelijke voorbereiding een discussie ontploend over het criterium van het niet, niet tijdig of onjuist verstrekken van informatie. Opgemerkt is dat onder deze formulering bijvoorbeeld ook het te laat inleveren van een werkbriefje valt, iets wat in het kader van doelmatige controle eveneens als een overtreding van de controlevoorschriften moet worden aangemerkt, zodat op grond van dit laatste het toepassen van een maatregel wettelijk verplicht zou zijn. Wanneer althans geen sprake is van overbodige controlevoorschriften, zou er op deze wijze onvermijdelijk een samenloop situatie ontstaan, zodanig dat zowel een boete als een maatregel moet worden opgelegd. Het is daarom goed dat de regering dit probleem bij nota van wijziging heeft getackeld door vast te leggen dat in deze gevallen van boeteplegging wordt afgezien.

De behandeling van dit wetsvoorstel heeft nog een opvallende wending genomen, doordat het afgelopen voorjaar een ingrijpende nota van wijziging werd ingediend. Bedrijfsverenigingen werden hierin verplicht, geen werkloosheidsuitkeringen meer te verstrekken aan mensen die verwijtbaar werkloos zijn of die bij werkloosheid weigeren passende arbeid te verrichten. Op deze wijze werd het sanctiebeleid in de Werkloosheidswet aanzienlijk aangescherpt, aangezien het hier ging om een blijvende en gehele weigering of stopzetting van uitkeringsverstrekking. Voor de Algemene bijstandswet werd in dezelfde situaties in beginsel uitgegaan van een tijdelijke

## Van der Vlies

stopzetting van eveneens de gehele uitkering, aangezien het hier om een minimumvoorziening gaat. In eerste instantie leek ons dat geen onredelijke benadering. Passende arbeid, ook in de zin van de door ons indertijd bepleite verruimde definitie, moet immers gewoon verricht worden als de persoon in kwestie dat ook kan. Iemand mag niet met opzet zijn baan verspelen met als doel een uitkering in de wacht te slepen. Ook is het niet te verdedigen dat iemand passende arbeid laat lopen, omdat er toch een uitkering is of komt. Verkeerd gedrag mag op geen enkele manier lonen. De negatieve gevolgen ervan moeten worden gevoeld, desnoods financieel.

Bij nadere beschouwing blijkt deze nota van wijziging wel erg rigide uit te pakken. Met name het begrip "verwijtbare werkloosheid" is minder eenduidig dan het op het eerste gezicht lijkt. Hierin zijn immers allerlei gradaties te onderscheiden, zodat vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen het toepassen van een straf, namelijk blijvende gehele weigering van uitkering, niet altijd te verantwoorden is. De werkelijkheid is gecompliceerder. Mevrouw Noorman-den Uyl heeft daarvan voorbeelden gegeven.

Inmiddels beschikken wij over de derde nota van wijziging, waarin de regering uiteindelijk toch tot op zekere hoogte overstap is gegaan door bij een in mindere mate te verwijten werkloosheid de bedrijfsvereniging de mogelijkheid te bieden tot een tijdelijke gedeeltelijke weigering van de uitkering over te gaan. Wij hopen dat op deze wijze een iets genuanceerder beleid kan worden gevoerd op het punt van de zogenaamde verwijtbare werkloosheid. Het is nog wel de vraag ± ik zeg dit mede naar aanleiding van de inbreng van mevrouw Noorman, die mij overigens op zichzelf wel aansprak ± of moet worden gestreefd naar een soort standaardisatie van de mate van verwijtbaarheid in relatie tot de daarbij op te leggen sanctie dan wel of je niet juist strikt individueel zou moeten beoordelen. Ik verneem daar graag de mening van de staatssecretaris over. Ik sluit mij ook aan bij de vraag van mevrouw Schimmel over de pro-forma-ontbinding van arbeidsrelaties. Ook dat is een punt dat in dit kader afdoende onder ogen moet worden gezien.

Het wetsvoorstel boeten en maatregelen vereist van de uitvoeringsorganen geen geringe aanpassingen. Heeft de regering de indruk dat die uitvoeringsorganen hier geheel klaar voor zijn? Ik voeg er nog een meer specifieke vraag aan toe. Uit de voortgangsrapportage fraudebestrijding 1995 (kamerstuk 17050, nr. 194) maak ik op dat de bedrijfsverenigingen en de Sociale verzekeringsbank voor het derde jaar handhavingsbeleidsplannen hebben opgesteld. Hoe verhouden die zich tot dit wetsvoorstel?

In het geval van de sociale diensten lopen de hiermee gepaard gaande uitvoeringslasten helaas parallel aan het invoeringstraject nieuwe Algemene bijstandswet. Wij hebben er daarom wel enig begrip voor dat de sociale diensten hun twijfels uitspreken over de mogelijkheid van een kwalitatief verantwoord uitvoering van het nu voorliggende wetsvoorstel. Artikel 65 van de ABW, over de informatieplicht van de belanghebbende, over feiten en omstandigheden waarvan het hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze van invloed kunnen zijn op de bijstandsverlening, stelt nieuwe kwaliteitseisen aan de informatieverstrekking door de sociale dienst. In overleg met het OM zal een landelijke standaard moeten worden ontwikkeld. Zo zijn er meer zaken te noemen die tijd en inspanning vragen. Hoe kijkt de regering aan tegen het verzoek van Divosa om, voor zover het de Algemene bijstandswet betreft, de wet boeten en maatregelen pas per 1 januari 1997 in te laten gaan? Daar zitten twee kanten aan: enerzijds wil je een verbeterd regime zo snel mogelijk ingevoerd zien, maar anderzijds moet dat ook zorgvuldig kunnen. Wij hebben daarover nog geen afgerond oordeel. Wij vragen daarom informatief het oordeel daarover van de bewindsman.

□

De heer **Biesheuvel** (CDA): Voorzitter! De Tweede Kamer heeft veelvuldig over fraudebestrijding besproken. Nu ligt een voorstel op tafel waarin een en ander in daden, in wettekst, is vervat. De CDA-fractie heeft steeds de noodzaak ingezien om te komen tot een uniform en strenger sanctiebeleid, alsmede tot een objectiever en concreter begrippenkader, waarmee de

rechtsgelijkheid beter wordt gewaarborgd. Reeds lang wordt ook in de Kamer volop aandacht gevraagd voor het inhoud geven aan het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, als het gaat om de sociale zekerheid. Daarbij gaat het ook ± ik onderstreep de woorden van de heer Van der Vlies op dat punt ± om het draagvlak van de sociale zekerheid. De samenleving moet er immers van op aan kunnen dat de uitkering terechtkomt bij degene die er recht op heeft. Daarmee wordt ook de solidariteit als het gaat om de premiebetaling voor de sociale zekerheid bevorderd. Ik sluit mij aan bij degene die daarop heeft aangedrongen dat, als je spreekt over de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid, naar evenredigheid ook de bestrijding van fraude met belastingen moet worden aangepakt.

Het huidige sanctiesysteem in de sociale zekerheid heeft tekortkomingen. Zo ontbrak voor de bedrijfsvereniging de mogelijkheid om na het beëindigen van de uitkering nog een boete op te leggen. Dat wordt nu veranderd. Kortom, in dit wetsvoorstel zijn vele verbeteringen aangebracht als het gaat om het creëren van een instrumentarium voor degenen die de sociale zekerheid moeten uitvoeren.

De bevoegdheid van de uitvoeringsorganen tot het sanctioneren is omgezet in een verplichting. Deze omzetting is voor de uitvoerders een grote omschakeling, maar daarnaast moet sprake zijn van een duidelijk andere aanpak dan tot nu toe. Je kunt het als volgt samenvatten. De stelligheid komt eerder aan de orde dan de afweging om wel of niet in te grijpen. Wordt echter op een aantal punten niet doorgeslagen naar de andere kant?

In dit verband is de discussie relevant die is ontstaan over de zogenoemde evenredigheidstoetsing. Het kabinet meende de Kamer tegemoet te kunnen komen door voor te stellen, niet in alle gevallen bij de verwijtbare werkloosheid tot een weigering van de WW-uitkering over te gaan. Op zichzelf stelt het kabinet voor om wat dit betreft ook de mogelijkheid in te bouwen van een tijdelijk gedeeltelijke weigering. Is daarmee het probleem van de evenredigheidstoetsing nu geheel van tafel, zo vragen wij ons af. Een rechter blijft namelijk de mogelijkheid houden om te komen tot een

## Biesheuvel

evenredigheidstoetsing. Dat is op zichzelf niet uitgesloten. Dan doet zich nog steeds de mogelijkheid voor dat de opgelegde maatregel als niet evenredig, niet in verhouding tot het verwijfbare zou kunnen worden gekwalificeerd. Overigens mag niet vergeten worden dat de lichtste straf die de staatssecretaris bij derde nota van wijziging heeft voorgesteld nog altijd zwaarder is dan de zwaarste straf die volgens het huidige sanctiebeleid kan worden gehanteerd. In dit verband is het interessant om de casus die de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag op bladzijde 10 heeft voorgelegd nog eens te bezien. Op basis van die casus kon alleen maar geconcludeerd worden dat er wel iets moest gebeuren en dat heeft uiteindelijk geleid tot de derde nota van wijziging.

In die casus wordt het slaan van de werkgever ± hetgeen natuurlijk uitermate verwijfbaar is ± naast het herhaaldelijk te laat komen gezet. In de nota naar aanleiding van het nader verslag kwam het kabinet nog tot het oordeel dat er tussen deze situaties geen verschil zou mogen worden gemaakt als het gaat om de verwijfbare werkloosheid. Dat ging ons te ver. Het blijft nu wel de vraag of in de situatie van het te laat komen de evenredigheidstoetsing toch niet aan de orde kan zijn als zo'n situatie door een rechter beoordeeld zou worden.

Verschillende sprekers voor mij zijn ingegaan op de situatie waarin de bedrijfsvereniging zelf voor een deel de fout van de uitkeringsgerechtigde kan worden aangerekend. Met dat soort afwegingen kan eigenlijk geen rekening worden gehouden. Hoe denkt de staatssecretaris daarmee om te gaan? Ook is gesproken over de pro-forma-problematiek. Ik wil mij aansluiten bij degenen die daar aandacht voor hebben gevraagd en ik heb er nog een vraag over. Verwacht de staatssecretaris niet dat door hetgeen nu wordt voorgesteld een werknemer minder geneigd zal zijn mee te werken aan het zoeken van een oplossing voor een gezeten probleem in een werksituatie, aangezien hij of zij daarmee direct of indirect meewerkt aan verwijfbare werkloosheid? Met andere woorden: wordt op deze wijze de ook door het kabinet gewenste arbeidsmobiliteit niet belemmerd?

Het kabinet is van mening dat het College van toezicht sociale verzekeringen zal dienen te bezien of de bedrijfsverenigingen niet te snel tot het oordeel zullen overgaan dat er geen sprake is van een voldoende mate van voorzienbaarheid om tot verwijfbare werkloosheid te concluderen. De CDA-fractie tekent daarbij aan dat het college zich dan wel dient te verdiepen in de casuïstiek van het geval, anders zou er een verkeerd beeld kunnen ontstaan. Nu is het de vraag of een dergelijke casuïstieke beoordeling van individuele gevallen door het college van toezicht wel de bedoeling is.

Bijzondere aandacht vraagt de CDA-fractie voor het invorderings-traject. Wij hebben begrepen dat het TICA hier nog een nader systeem voor moet ontwikkelen. Het kan bijna niet anders dan dat zo'n invorderingstraject zich in een vrij strak schema zal moeten ontwikkelen. Bovendien komt er nu de mogelijkheid voor een bedrijfsvereniging en een sociale dienst om over te gaan tot het executeren van goederen. De vraag die zich dan voordoet is, of op deze manier, als er als het ware opgetreden wordt als een incassobureau, in de praktijk niet tot een verdere verharding van de verhouding tussen uitkeringsgerechtigde en uitkeringsinstantie wordt gekomen. Het is de vraag of dat gewenst is. Hoe denkt de staatssecretaris daarover? Onderschat de staatssecretaris niet de problemen die zullen ontstaan als het gaat om het onderscheid tussen boete en maatregel? In sommige gevallen kan er, zo hebben wij begrepen, een mogelijkheid zijn van samenloop. Bovendien is het lastig aan te geven op welk moment er precies gewezen moet worden op het zwijgrecht. Er kan zich immers een conflict van belangen voordoen, aangezien de uitkeringsinstantie informatie wil hebben en de uitkeringsgerechtigde wellicht zo snel mogelijk gebruik wil maken van zijn zwijgrecht.

De invoering van deze maatregelen vraagt ook enige tijd. Er zullen instructies opgesteld moeten worden. Er zal in diverse geledingen ook nog de nodige voorlichting dienen plaats te vinden. Wij nemen aan dat zelfs computerprogramma's aangepast moeten worden. Kortom, een invoeringstermijn van drie maanden is het minste waarop gerekend moet worden, zo horen wij

uit de sociale-zekerheidswereld. Divosa vraagt zelfs een langere termijn in verband met de invoering van de nieuwe ABW per 1 januari a.s. Sprekers voor mij hebben hier ook al op gewezen. Hoe kijkt de staatssecretaris hier tegenaan? Op het eerste gezicht lijkt een uitstel van een jaar wellicht wat lang, maar misschien heeft de staatssecretaris hier een tussenoplossing voor. Heeft de staatssecretaris overigens kennis kunnen nemen van de brief van Divosa van 31 oktober jl., waarin nog een aantal knelpunten wordt genoemd? Zo ja, kan hij daar dan op ingaan?

Voorzitter! Wij zijn met betrekking tot de terugvordering van teveel ontvangen bijstandsuitkering nog gewezen op een probleem. De vraag is of dat zich in dit kader voordoet. Als dat het geval is, kan de staatssecretaris hier wellicht een oplossing voor vinden. De Sociale Dienst is nu verplicht terugvorderingen die betrekking hebben op een voorgaand jaar te verhogen met de ingehouden loonbelasting en sociale premies. Daardoor krijgt een cliënt een terugvordering die veel hoger is dan het teveel aan bijstand dat is ontvangen. Deze brutering is vervolgens via een T-biljet weer bij de belastingdienst terug te krijgen. Deze verplichte brutering van terugvorderingen roept zowel bij cliënten als bij sociale diensten veel onbegrip en frustraties op. Financiële overwegingen kunnen op zich geen argument zijn om deze wettelijke verplichting te handhaven, aangezien dit geld via de belastingen terug te krijgen is. Erkent de staatssecretaris dit probleem en ziet hij mogelijkheden voor een oplossing? Gemeenten krijgen al de mogelijkheid in problematische schuldsituaties gedeeltelijk af te zien van terugvordering van ten onrechte uitgekeerde uitkeringen ten behoeve van minnelijke schuldsanering. Dit laat uiteraard onverlet dat bij fraudeschulden vastgehouden moet worden aan de verplichting tot terugvordering.

Voorzitter! Wij verwachten dat er met het aannemen van deze wet weliswaar een streng doch tegelijkertijd rechtvaardig sanctiebeleid komt. Wij gaan er daarbij van uit dat de staatssecretaris de vragen die hier gesteld zijn, op een bevredigende manier kan beantwoorden. Zo'n rechtvaardig sanctiebeleid is ook noodzakelijk om een verantwoord



## Biesheuvel

sociaal-zekerheidsstelsel overeind te houden.



De heer **Rosenmüller** (GroenLinks): Voorzitter! Mijn fractie vond het opmerkelijk dat er bij de voorbereiding van dit toch vrij omvangrijke wetsvoorstel vanuit de samenleving vrij weinig reacties zijn gekomen, terwijl het toch een wetsvoorstel betreft met een behoorlijk aantal wijzigingen in het systeem van de sociale zekerheid. Het wetsvoorstel behelst namelijk op een aantal terreinen zelfs principiële wijzigingen in de manier waarop sancties en maatregelen worden toegepast. Het kan zeker waar het de WW betreft in onze optiek ingrijpende gevolgen hebben voor mensen die op die WW zouden zijn aangewezen.

Opvallend in het wetsvoorstel is de tendens tot recentralisatie. De sanctie- en de terugvorderingsbevoegdheid wordt omgezet in een sanctie- en een terugvorderingsplicht. De laatste jaren hebben wij juist anders aangekeken tegen de manier waarop uitkeringsgerechtigden moesten worden geprikkeld. Bij de bijstand was bijvoorbeeld de gedachte dominant dat er maatwerk moest kunnen worden geleverd. Het incentivebeleid is juist gedecentraliseerd. De contractgedachte was in opkomst.

Het lijkt er dus op dat de positieve prikkels zijn gedecentraliseerd en dat de negatieve prikkels worden gerecentraliseerd. Het lijkt me dat dat kan wringen. Ik vraag de staatssecretaris uiteraard om een reactie op dat punt.

Dat een efficiënter instrumentarium wordt geschapen om uitkeringsfraude te bestrijden, mag tot op zekere hoogte aanvaardbaar zijn, maar het is vreemd dat een dergelijke instrumentarium niet losgelaten wordt op belastingfraude. Nagenoeg alle collega's spraken daar reeds over. Belastingfraudeurs hebben meer rechtsbescherming, bijvoorbeeld in het geval van het opleggen van een boete. Bovendien heeft de inspecteur meer beleidsvrijheid als het gaat om het al dan niet navorderen. Me dunkt dat de staatssecretaris nog een flinke klus te klaren heeft of misschien zijn collega van Financiën om op dat punt enige gelijkheid te bevorderen.

Voorzitter! Het wetsvoorstel gaat te weinig in op de mogelijke rol van

de WW bij het vorm geven van moderne arbeidspatronen. Het is zo omvangrijk dat iedereen er een aantal punten uit haalt en dit is een punt dat volgens mij nog niet is genoemd. Zo zouden wij eigenlijk moeten bepleiten dat de WW een nuttige functie kan vervullen bij de herverdeling van betaald werk. Deeltijdontslag zou bijvoorbeeld makkelijker mogelijk moeten zijn. Door een beroep op de WW bij een zelf verkozen deeltijdontslag helemaal af te sluiten, wordt dit soort zaken belemmerd. Iets soortgelijks geldt bij de oudereregelingen. Dit wetsvoorstel is naar onze mening te ongenueanceerd in het tegengaan van dergelijke regelingen. Juist met hulp van een gedeeltelijke WW-uitkering zou het ouderen mogelijk gemaakt kunnen worden, langer op de arbeidsmarkt te blijven participeren. Bovendien kunnen oudereregelingen bij economisch zwakke bedrijven en sectoren ook in de nabije toekomst nog van belang blijven. Graag op dit punt een reactie van de staatssecretaris.

Ik ben van mening dat in het wetsvoorstel ook een genuanceerde visie ten aanzien van fraude ontbreekt. Uit fraude-onderzoek, onder andere uitgevoerd door de gemeentelijke sociale dienst in Rotterdam, blijkt dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen wat wel genoemd wordt de kleine fraude, die voortkomt uit armoedesituaties en bijvoorbeeld inhoudt het niet opgeven van bijverdiensten van 100 of 200, en grote fraude. Forse fraudeschulden kunnen de armoedeval van uitkeringsgerechtigden vergroten. Het is niet best dat het kabinet aan dat soort problemen volkomen voorbijgaat, zoals wordt aangegeven door mensen die geconfronteerd worden met de uitvoering. Is de staatssecretaris ook van mening dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen kleine en grote fraude en dat het soms te gemakkelijk is om te zeggen dat fraude fraude is, en dat die moet worden terugbetaald?

Ik kom op de WW-sancties. De oorspronkelijk voorgestelde sanctie bij verwijtbare werkloosheid was blijvende gehele weigering. Bij een langdurige aanspraak op WW kan dat een sanctie van wel een paar ton zijn, omdat er passant ook nog wordt geregeld dat de IOAW en de IOAZ wordt geweigerd bij verwijt-

bare werkloosheid. Hierdoor kan een werknemer enorm zwaar worden gedupeerd bij een op zichzelf lichte verwijtbaarheid ten aanzien van zijn eigen handelen. Ik vond dat de aanpak van de staatssecretaris in de schriftelijke stukken zelfs een licht hysterische vorm aannam. Het ging om de instemming met ontslag kort vóór de afloop van een contract voor bepaalde tijd; dit was ook weer zo'n casuspositie. Hierover is een boeiende discussie in de schriftelijke voorbereiding gevoerd. Loopt het contract op 1 januari af en wordt kort daarvoor akkoord gegaan met een eerdere ontslagaanzegging, dan volgt ook gehele, blijvende weigering van het recht op WW, ook al is het zonneklaar dat de betrokkene een paar weken later in de WW terecht zou komen. De belangrijkste kritiek hierop van bijvoorbeeld de Raad van State is dat toetsing aan het evenredigheidsbeginsel onmogelijk wordt gemaakt. Het wetsvoorstel lijkt ons op dit punt in strijd met artikel 6 van het EVRM. In onze optiek kunnen wij er zeker van zijn dat Nederland als gevolg daarvan door Straatsburg op zijn vingers zal worden getikt. Ik hoor hierop graag een reactie van de staatssecretaris. Ik zie dat hij "neen" schudt; misschien kan hij morgen een onderbouwde verbale reactie geven.

Kennelijk voelde de staatssecretaris toch wel nattigheid, want mede als gevolg van deze discussie en de schriftelijke inbreng van de collega's en ondergetekende, werden wij niet al te lang geleden geconfronteerd met een nota van wijziging die erin voorzag dat er een tweede sanctiemogelijkheid kwam bij de zogenaamde lichte verwijtbaarheid, namelijk gedurende 26 weken een uitkering van 50%. Daarmee is nog onvoldoende een fijnmazig systeem tot stand gekomen waarmee de bedrijfsverenigingen naar evenredigheid van de verwijtbaarheid sancties kunnen opleggen. Ik ben dan ook benieuwd naar het antwoord van de staatssecretaris op de vraag wat nu het verschil is tussen lichte en zware verwijtbaarheid. Is dit al of niet ter beoordeling van de bedrijfsvereniging, of wordt daarvoor een standaardisering voorgesteld?

Het is raar dat de staatssecretaris in de derde nota van wijziging raamt dat deze wijziging geen besparingsverlies oplevert. Hij stelt dat er nu weliswaar lagere sancties mogelijk zijn, maar dat er meer zullen worden

## Rosenmüller

opgelegd. Dat is echter in strijd met de stoere taal die hij eerder uitsloeg. Hij zei namelijk dat er te allen tijde bij verwijtbaarheid uitsluiting moet plaatsvinden. De inconsistentie van zijn verhaal is op zichzelf al een bewijs voor de stelling dat geen wettelijk, uniform sanctiesysteem kan worden ingesteld. De praktijk is volgens ons te divers om door de wetgever in een momentopname te worden overzien.

Overigens is in 1986 heel bewust gekozen voor decentralisatie van het sanctiebeleid. De kritiek van het kabinet was echter dat er van sanctiebeleid op decentraal niveau te weinig terecht kwam. Vorig jaar heeft de SVB ± eindelijk, verzucht ik daarbij ± een sanctierichtlijn vastgesteld. Het zou voor de hand liggen de uitwerking van die richtlijn af te wachten.

De WW wordt op een bepaalde manier weer wat verder uitgehouden. Terwijl van de WW bij de aanscherping van de referentie-eisen al een verzekering is gemaakt voor werknemers met een behoorlijk arbeidsverleden, wordt de WW nu beperkt tot een verzekering voor puur onvrijwillig ontslag, zou je kunnen zeggen. Dat is toch nooit helemaal de bedoeling geweest bij de stelselherziening in 1986? Toen is de WWV als loongerelateerde voorziening opgedoekt. Daartegenover stond dat de WW ook open zou staan bij ontslag dat niet geheel onvrijwillig was. Nu dreigen wij te maken te krijgen met een WW die net zo rigide is als voor 1986, terwijl de WWV er niet voor in de plaats komt. Graag ontvang ik hierop een reactie van de staatssecretaris.

Voorzitter! De bevoegdheid tot terugvordering van een ten onrechte uitbetaalde uitkering wordt een verplichting. Bovendien worden de terugvorderingsgronden verruimd. Alles wat ten onrechte is betaald, moet worden teruggevorderd, kennelijk ook als het de betrokkenen niet duidelijk was dat zij te veel ontvingen, en dat komt nog wel eens voor. Dat lijkt mij in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Je moet er enigszins op kunnen vertrouwen dat je uitkering klopt. Nu wordt daarom vaak afgezien van terugvordering. De enige escape in het voorstel vormt de clausule "behoudens dringende redenen". Maar wat die dringende redenen zijn, blijft onduidelijk. Is bijvoorbeeld de rechtszekerheid in een kwestie zoals genoemd zo'n

dringende reden? Wil de staatssecretaris een beschouwing wijden aan de materiele betekenis van de bedoelde clausule?

Een andere wijziging betreft de termijn van terugvordering. Nu wordt de terugvordering vaak gematigd als er al een tijdje, in de praktijk een halfjaar, verstreken is na de betaling. In het wetsvoorstel staat dat de bedrijfsverenigingen vijf jaar de tijd krijgen om terug te vorderen vanaf het moment dat de vordering bekend is. Dat tijdstip is ook weer anders dan het nu gehanteerde, namelijk het tijdstip waarop de feiten bekend zijn waar de bedrijfsverenigingen een eventuele vordering uit hadden kunnen afleiden. Uitkeringsgerechtigden zullen dus veel meer rekening moeten gaan houden met de eventualiteit dat zij jaren later nog eens geconfronteerd worden met terugvordering van bedragen waarvan zij echt niet wisten dat zij er geen recht op hadden. En dat heeft volgens mij niet zoveel met fraudebestrijding te maken. Ook hierop ontvang ik graag een reactie van de staatssecretaris.

Een ander novum is de boeteregeling. Er komt een administratieve boete van maximaal 5000. Die wordt ingevoerd, met name voor het geval dat mensen na beëindiging van een ten onrechte verstrekte uitkering niet meer getroffen kunnen worden met een strafkorting. Maar ook hier moet het belang van de zaak kennelijk een breuk met de gangbare praktijk van boeteplegging rechtvaardigen. De bedrijfsvereniging kan de boete incasseren ondanks bezwaar van de kant van de betrokkene; een lik-op-stukbeleid, dat wij in deze vorm niet tegenkomen in het strafrecht en het fiscale recht, althans voor zover mijn fractie bekend is.

Voorzitter! Ten slotte ga ik in op de verrekening met andere uitkeringen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een bedrijfsvereniging incasso pleegt op uitkeringen die de betrokkene van een ander orgaan ontvangt, bijvoorbeeld een andere bedrijfsvereniging of de Sociale verzekeringsbank. Nu moet de bedrijfsvereniging daarvoor eerst bij de rechter een executoriale titel halen. Ook hier een soort "het gemak dient de mens"-benadering. De uitkeringsgerechtigde moet maar weer zien hoe hij via juridische procedures het gelijk krijgt dat hij

meent te hebben. Ook hierop ontvang ik graag een reactie.

Voorzitter! Mijn fractie erkent voluit de noodzaak en de wenselijkheid van een goed, fatsoenlijk beleid ten aanzien van fraudebestrijding. Zij meent toch deze kritische opmerkingen te hebben moeten maken, vanuit de zorg dat wij in dit wetsvoorstel niet op een aantal punten doorslaan. Ik ontvang graag een reactie van de staatssecretaris.

□

De heer **Hoogervorst** (VVD): Voorzitter! De VVD-fractie verwelkomt het wetsvoorstel inzake boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid. Dit wetsvoorstel is een nieuwe stap in het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid en is nodig, enerzijds om leemten in het administratieve-sanctiesysteem in de sociale zekerheid op te vullen en anderzijds om de uitvoeringspraktijk aan te scherpen. Een belangrijk voordeel is tevens dat in de toekomst veel meer gevallen kunnen worden afgedaan met administratieve sancties in plaats van via de strafrechtelijke weg. Hierdoor zal een stuk harmonisatie met de aanpak van fiscale fraude plaatsvinden. Daar kom ik straks nog op terug.

De noodzaak van deze wet wordt onderstreept door recente cijfers van het College van toezicht sociale verzekeringen. Het college constateert dat in de afdoening van fraudezaken tot 6000 ± dat is de minimumgrens waarbij sinds medio 1993 proces-verbaal wordt opge maakt ± een duidelijke sanctielacune bestaat, waardoor in 43% van de fraudegevallen geen sanctie plaatsvindt. In 1992 bedroeg dit percentage nog 31. Fraude loont dus nog behoorlijk en zelfs meer dan in het verleden. De noodzaak van snelle invoering van administratieve sancties wordt hierdoor onderstreept, zeker als het aantal fraudegevallen nog gaat toenemen als gevolg van de invoering van de gemeenschappelijke verwijsindex. Zijn de eerste indicaties van de effectiviteit van die GVI al bekend?

De VVD-fractie verwelkomt daarom de invoering van de administratieve boete die kan worden opgelegd bij geconstateerde informatiefraude. Het voordeel van die boete is dat zij als sanctie kan worden opgelegd, ook als de

## Hoogervorst

uitkering al is beëindigd. De huidige situatie, waarin dit veelal onmogelijk is, is ronduit onbevredigend.

Mevrouw Noorman en mevrouw Schimmel hebben de aandacht gevestigd op schijnbare tegenstellingen tussen de aanpak van fiscale fraude en de aanpak van sociale fraude. Mevrouw Noorman heeft ervoor gepleit om de vervolgingsgrens voor sociale fraude gelijk te schakelen aan die van fiscale fraude, namelijk  $\pm$  12.000. Ik vind dat een belangrijk thema, want rechtsongelijkheid is een slechte zaak. Ik vind het ook goed als de staatssecretaris daar in zijn beantwoording heel nauwkeurig op ingaat. Ik verzoek hem daarbij wel om in een breder perspectief naar die verschillen te kijken. Bij fiscale fraude zijn de boetes immers weer veel hoger. Bij het plegen van informatiefraude in fiscale zaken is er bijvoorbeeld een maximale boete van  $\pm$  10.000. Dat is twee keer zo hoog als bij sociale fraude. Ook kan het terug te vorderen bedrag bij fiscale fraude worden verdubbeld, terwijl bij fraude met uitkeringen alleen de uitkering kan worden teruggevorderd. Ook dat is dus weer twee keer zoveel.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik denk dat dat niet helemaal correct is. Bij sociale-zekerheidsfraude is er niet alleen de boete, maar ook de maatregel. Dat kan betekenen dat een uitkering gesanctioneerd wordt; dat kan, gelet op de duur van de mogelijkheid om een uitkering te sanctioneren, impliciet oplopen tot een boetehoogte die uitsteekt boven de belastingsancties. Wat dat betreft, kun je spreken van een vergelijkbaar stelsel van maatregelen op het moment van introductie van deze wetgeving.

De heer **Hoogervorst** (VVD): Waar bij sociale fraude de maximale boete, naast de boete voor informatiefraude, die wij nu aan het introduceren zijn, 100% van de onterecht genoten uitkering is, is dat bij fiscale fraude 200% van de gepleegde fiscale fraude.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): U sluit de sanctie op de uitkering  $\pm$  20% gedurende langere tijd  $\pm$  uit. Die tikt ook aan.

De heer **Hoogervorst** (VVD): Dat is waar. In ieder geval ligt de zaak tamelijk gecompliceerd. Het is de

moeite waard als het kabinet daar een heel grondige vergelijking van maakt en ons die schriftelijk mededeelt in een nota waar wij bijvoorbeeld samen met de vaste commissies voor Justitie, voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog eens goed naar kunnen kijken.

Wij stemmen er ook mee in dat de uitvoerende instanties wettelijk worden verplicht om sancties op te leggen bij geconstateerde verwijtbaarheid. De discretionaire uitvoering van de bedrijfsverenigingen was in het verleden laks. De nu ingevoerde verplichting schept duidelijkheid, niet alleen voor de potentiële uitkeringsontvanger, maar ook voor de uitvoerende organen. Om dezelfde redenen verwelkomen wij dat de terugvordering van een onterecht genoten uitkering verplicht wordt gesteld.

Ook de verscherping van de toekenningsvoorwaarden van de WW is in dit wetsvoorstel ondergebracht. Dit voorstel vloeit voort uit de commissie-Buurmeijer die in haar onderzoek vaststelde dat er in de uitvoering van de WW te veel discrepanties waren en dat de sancties bij verwijtbare werkloosheid in het algemeen aan de lage kant waren. Op het ogenblik wordt slechts in 3% van de sanctiegevallen een blijvende, gehele weigering van de uitkering toegepast. Je kunt bijna spreken van een gedoogbeleid.

Een treffend voorbeeld werd door de bewindslieden in de schriftelijke voorbereiding aangedragen. Het ging daarbij om een groepsleider in een jongenstehuis die werd ontslagen, omdat hij meer dan zakelijke contacten onderhield met enkele van zijn pupillen. Daar de desbetreffende man over een lang arbeidsverleden en dus opgebouwde uitkeringsrechten beschikte, vond de Centrale raad van beroep dat in dit geval een blijvende, gehele weigering van de WW een onevenredige sanctie zou zijn, terwijl de persoon in kwestie het ontslag natuurlijk geheel en al over zichzelf had afgeroepen.

Dit wetsvoorstel betekent een aanzienlijke verscherping van de uitvoering. Allereerst worden de bedrijfsverenigingen ertoe verplicht om sancties op te leggen bij verwijtbare werkloosheid. Dit is een steun in de rug die zij klaarblijkelijk goed kunnen gebruiken. Een werknemer wordt verwijtbaar werkloos, indien hij of zij "zich

verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat dit gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zou kunnen hebben".

In het oorspronkelijke voorstel van de bewindslieden zou bij vaststelling van verwijtbare werkloosheid in alle gevallen de WW-uitkering blijvend in haar geheel geweigerd moeten worden op grond van de redenering dat de WW alleen is bedoeld voor personen die buiten hun schuld werkloos zijn geworden. Het treffen van lichtere sancties van 10%, 20%, 30% was volgens het wetsvoorstel niet meer mogelijk. Op dit "alles of niets"-karakter van de verwijtbaarheidstoets is veel kritiek geweest. Door de onmogelijkheid om lichtere sancties toe te passen, zou de evenredigheidstoets met voeten getreden worden. Met name voor een werknemer met een langlopend arbeidsverleden en dus hogere uitkeringsrechten zou de sanctie van blijvende, gehele weigering buitensporig zwaar kunnen uitpakken, aldus de critici.

Het weerwoord van de bewindslieden richtte zich op twee punten. Zij stelden allereerst dat de opgebouwde uitkeringsrechten geen enkele rol mogen spelen bij het vaststellen van de sanctie. Ik denk dat zij daarin gelijk hebben. Het lijkt er weer op dat in de uitvoeringswereld de opgebouwde uitkeringsrechten nogal eens worden beschouwd als een soort spaarpotje dat de werknemer naar eigen believen mag aanspreken. Maar de WW is natuurlijk geen spaarpotje; het is een verzekering. De uitkeringsrechten ontstaan pas op het moment dat betrokkene echt buiten zijn schuld zijn baan verliest. Men bouwt geen rechten op om het wat minder nauw te kunnen nemen met de regels van de WW.

Het oorspronkelijke "alles of niets"-karakter van de sanctie was op zichzelf kwetsbaarder. De bewindslieden vinden dat het evenredigheidsbeginsel voldoende wordt gewaarborgd door de term "redelijkerwijs". Immers, de werknemer had redelijkerwijs moeten kunnen voorzien dat zijn gedrag hem werkloos zou maken. Daarom zal niet het onmogelijke van hem verlangd worden. Is met inachtneming van deze voorwaarden eenmaal vastgesteld dat de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden, dan is blijvende, gehele weigering

## Hoogervorst

van de uitkering altijd op haar plaats, aldus het oorspronkelijke voorstel.

Op zich is deze redenering sluitend. Wij hebben die dan ook ondersteund in de schriftelijke voorbereiding. Toch zullen er altijd twijfelgevallen blijven. Mevrouw Noorman heeft er een aantal genoemd. De bewindslieden erkennen dat ook impliciet. Zij gaan er namelijk van uit dat van de 40.000 potentiële gevallen van verwijtbare werkloosheid slechts in 26.000 gevallen tot sanctionering wordt overgegaan. Gevallen waarin ontslag slechts marginaal voorzienbaar waren, zullen in het geheel niet tot sanctionering leiden.

De "alles of niets"-redenering heeft het gevaar op de achtergrond van verfloddering op het moment dat weer een heel scala van sancties mogelijk wordt gemaakt. Het risico is dan reëel dat de bedrijfsverenigingen zich weer zullen beperken tot veel te lichte sancties in de orde van grootte van 10% en 20%.

Het gevaar van de oorspronkelijke opzet van het wetsvoorstel was echter dat in de uitvoering en in de jurisprudentie vaker voor helemaal geen sanctie gekozen zou worden dan voor gehele weigering van de uitkering. De VVD kan zich daarom vinden in de oplossing die de bewindslieden uiteindelijk gekozen hebben. Voor twijfelgevallen hebben zij de mogelijkheid geopend van het opleggen van een sanctie van 50% van de uitkering gedurende 26 weken. Wij denken dat deze tussenvariant een bevredigende oplossing is. Aan de ene kant is het een minder zware sanctie dan de blijvende gehele weigering van de WW. Aan de andere kant blijft het een pittige maatregel. Bovendien biedt deze tussenvariant de bedrijfsverenigingen in reële twijfelgevallen de mogelijkheid, toch een sanctie te treffen, waar mogelijk anders voor het geheel niet toepassen van een maatregel was gekozen. Wij denken daarom evenals de bewindslieden dat het budgettaire effect van deze oplossing per saldo neutraal zal zijn.

Ik sluit af met de opmerking dat wij erop vertrouwen dat dit wetsvoorstel zal bijdragen aan een verder terugdringen van de fraude in de sociale zekerheid.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De staatssecretaris zal morgenmiddag antwoorden.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Regeling van tijdelijke bijdragen aan havenbedrijven voor herstructurering van de arbeidsvoorziening in havens ter vervanging van hoofdstuk V van de Werkloosheidswet (Wet tijdelijke bijdrage herstructurering arbeidsvoorziening havens) (24417).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Hoof** (VVD): Voorzitter! Op dit moment is in hoofdstuk V van de Werkloosheidswet een bijdrage-regeling havenarbeidsreserve opgenomen. De geschiedenis van die regeling gaat terug tot 1916, omdat de overheid toen geldige redenen had om in de leegloopkosten van de havenwerkgevers bij te dragen. Die toen begrijpelijke redenen zijn langzamerhand steeds minder van toepassing geworden. Reeds in 1982 zijn ze ter discussie gekomen. Het eerste zogenaamde NEHEM-akkoord ter oplossing van het toen actuele probleem is daarbij tot stand gebracht. Dat kreeg instemming van de overheid, omdat de overheid vond dat de sociale partners de gelegenheid moest worden gegeven, het werkgelegenheidsprobleem op te lossen. Het liep af in 1985 en toen bleek dat, ondanks het akkoord, het oplossen van het probleem door de sociale partners niet tot stand was gekomen. De overheid stelde dat vast en reageerde niet. Onder druk van acties kwamen er nieuwe akkoorden: de akkoorden Lems en Van der Louw. In de memorie van toelichting wordt daar letterlijk over gezegd: "Hoewel de bijdrage-regeling havenarbeidsreserve niet is bedoeld voor structureel over compleet stemden de toenmalige bewindslieden in met het overeengekomene." Men wilde ook hierbij de sociale partners tegemoetkomen in het streven naar een oplossing voor de werkgelegenheidsproblematiek. Zo was het dus weer geregeld tot 1990.

Inmiddels is het 1995. En nog steeds bestaat de regeling. De minister noemt in de memorie van toelichting een hele reeks argumen-

ten om de regeling nu te gaan beëindigen. Hij schrijft:

- de opvang van pieken en dalen is de verantwoordelijkheid van bedrijven;
- de sociale omstandigheden geven geen aanleiding meer voor zo'n regeling;
- economische motieven gelden niet meer;
- praktische motieven zijn door nieuwe technieken achterhaald;
- de regeling, die feitelijk een loonkostensubsidie is, werkt contraproductief en zij geeft vertekening in de loonkostensfeer;
- de beperkte handhaafbaarheid.

Vervolgens schrijft de minister: ook in andere sectoren komen onvoorzienbare wisselingen in de productie voor en daarvoor is geen regeling, zoals in de haven, van toepassing. Met andere woorden, het is rechtsongelijkheid.

Als er één conclusie onomstreden kan zijn, dan is het de conclusie van de minister dat er thans geen termen meer aanwezig zijn om de bijdrage-regeling te handhaven. De VVD-fractie is dat met de minister eens. Bovendien zijn wij er blij en tevreden over dat er eindelijk een minister is die dat vaststelt en die daar een vervolg aan geeft.

De overduidelijke conclusie wordt echter niet consequent gevolgd. Omdat de sociale partners er anders over denken en omdat zij vinden dat er nog steeds publiek geld beschikbaar moet worden gesteld, overweegt de minister dit alles ± zo schrijft hij in de memorie van toelichting ± en komt er een overgangsregeling tot stand. Dat gebeurt dan nadat partijen eerst nog eens hebben geprobeerd, er zelf uit te komen en nog eens te doen wat zij vanaf 1982 ook al mochten doen, namelijk een oplossing vinden om de regeling te beëindigen. Dat is voorspelbaar op niets uitgelopen. Een werkgroep van sociale partners en ambtenaren kwam tot een verdeeld advies. De sociale partners voorzagen problemen met het draagvlak als er privaat gefinancierd moest worden. Met andere woorden: alleen als de overheid betaalt, is er behoefte aan zo'n regeling en als men zelf moet betalen, is er geen draagvlak. Deze constatering is op zichzelf al voldoende reden om tot directe beëindiging van de regeling te besluiten, los van het feit dat het ontbreken van draagvlak bij sociale partners natuurlijk niet automatisch