

Voorhoeve

Ten slotte, mijnheer de voorzitter, is er nog een detailvraag. In eerste termijn heeft mevrouw Grol mij gevraagd naar de voorziening van drinkwater op Sint Eustatius. Er is ambtelijk overeenstemming tussen KabNA en het departement voor ontwikkelingsamenwerking van de Nederlandse Antillen over de opstelling van een plan voor de waterdistributie op het eiland. Dat wordt nu nader uitgewerkt door het departement voor ontwikkelingsamenwerking. Mij is nog geen datum bekend waarop dit klaar zou zijn, maar het is niet iets dat verzeild is geraakt in bureaucratisch uitstel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten 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 terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid) (23909).

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Vanaf 1979 houden wij ons meer intensief bezig met maatregelen die het misbruik en het oneigenlijk gebruik op het terrein van belastingen, sociale zekerheid en subsidies moeten tegengaan.

In het regeringsstandpunt van 12 maart 1982 over het interimrapport van ISMO (de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik) werd het doel van de nu ruim 16 jaar noeste arbeid al helder uiteengezet. Ik citeer: "De huidige economische situatie mag uiteraard niet de enige drijfveer zijn om te komen tot een zo groot mogelijke reductie van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is immers een algemene eis van sociale rechtvaardigheid om erop toe te zien dat men zich niet

onttrekt aan zijn individuele verplichtingen jegens de collectiviteit van belasting- en premiebetaling en dat uitkeringen en subsidies op een voor ieder aanvaardbare wijze worden verdeeld."

Steeds meer werd en wordt onderkend, dat ondermijning van de grondslagen van ons stelsel van collectieve voorzieningen en daarmee van het functioneren van de verzorgingsstaat moest c.q. moet worden tegengegaan.

Bij het sociale-zekerheidsstelsel heeft het CDA het solidariteits-principe als een wezenlijk christelijk-sociale gedachte altijd hoog in het vaandel staan, maar wel vanuit de achtergrond dat het stelsel gebaseerd moet zijn op een balans van rechten en plichten. Het stelsel moet ook uitdagen tot het beleven van eigen verantwoordelijkheid en niet louter tot het gemakkelijk aanvaarden van rechten en het misbruik of oneigenlijk gebruik maken van deze rechten. Dit laatste kan immers de maatschappelijke solidariteit in casu het maatschappelijk draagvlak in vergaande mate aantasten.

Oud-collega Buikema stelde in de Tweede Kamer in 1983 vast: "Misbruik en oneigenlijk gebruik hebben een verwoestende werking. Het tast onze sociale rechtsstaat in de kern aan. Het leidt tot rechtsongelijkheid, tot bevoordeling van de een boven de ander en tot het recht van de sterkste, de slimste."

Voorzitter! De fractie van het CDA ± ook in dit huis ± heeft dan ook vanaf het begin van deze discussies willen meewerken aan en bijdragen tot het bewerkstelligen van geëigende maatregelen.

Nu, ruim 16 jaar later, met dit wetsvoorstel ± de wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid ± als een van de sluitstukken voor ons, bekruipt ons hier en daar echter het gevoel dat de balans wel eens naar de andere kant kan doorslaan. Solidariteit en gerechtigheid moeten wel met elkaar in evenwicht blijven.

Wat nu voor ons ligt is hard, soms snoeihard! Is het ook in alle opzichten rechtvaardig? Hierbij spannen de door collega Jaarsma boven water gehaalde leemten wel de kroon, maar er is meer! Langzamerhand bekruipt niet alleen mij, maar het hele CDA het gevoel, dat een hernieuwde principiële verkenning zoals neergelegd in "Nieuwe wegen, vaste waarden", noodzakelijk

is. In de benadering van sociale zekerheid gaat het dan niet alleen om solidariteit, maar ook om een overheid die ervoor borg staat dat mensen niet verkommen. Betrokkenheid van mensen dient te worden bevorderd in een kader dat zekerheid en uitdaging biedt en kan dan ook een uitnemend middel zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Vanuit dat kader moet ook verwijtbaar gedrag worden aangepakt, met alle denkbare middelen.

Maar toch, wat is nu exact verwijtbaar gedrag, bijvoorbeeld in het kader van passende arbeid en anderszins? De fractie van het CDA heeft niet het gevoel dat in de uitvoerige discussies aan de overzijde hierover het verlossende woord is gesproken. Er is mist blijven hangen. Om het onzerzijds maar eens met een voorbeeld te actualiseren: Moet het steken van asperges in het licht van de recente rapportage van de Algemene Rekenkamer wel of niet als passend worden beschouwd? En om een voorbeeld van een geheel andere orde te geven: Is het signalerings- en terugkoppelingssysteem over de gehele linie ± de goeden niet te na gesproken ± al dusdanig dat verwijtbaar gedrag kan worden vastgesteld? Wij denken daarbij bijvoorbeeld aan het kennisgevings-systeem van arbeidsbureaus en aan het overwegend schriftelijk heronderzoek, aan het zoekgedrag van cliënten, enzovoorts. Hoe zal de kwaliteit van het constateren van verwijtbaar gedrag over de gehele linie worden bewaakt?

Hoe dit alles verder ook zij, wie kennis neemt van alle onderliggende stukken, moet opnieuw onder de indruk komen van de ingewikkeldheid van de voorliggende materie. Niet alleen de uitvoeringsorganisaties, maar ook de betrokkenen zelf moeten van goeden huize komen om alle voorstellen in onderlinge samenhang goed te kunnen duiden en op de eigen positie te kunnen betrekken. In dit kader rijst toch de vraag, of er soms ± ook al is de mens geneigd tot alle kwaad en wordt hij geacht de wet te kennen ± geen sprake kan zijn van een "te goeder trouw" overtreden van de wet? In ieder geval noodzaakt deze wetgeving tot een intensieve voorlichtingscampagne met onorthodoxe maatregelen. Ook analfabeten en alle allochtonen

Van Leeuwen

moeten worden bereikt. De uitvoeringsorganisaties moeten adequaat uitgerust worden. Is de staatssecretaris dit met ons eens en op welke wijze zal hij daaraan uitwerking geven?

Ook de uitvoeringsorganisaties, inclusief de sociale diensten, kunnen te goeder trouw zijn. Dit dwingt ons opnieuw en reeds op dit moment tot aandacht voor de uitvoeringsorganisaties. Het is de staatssecretaris bekend, dat de fractie van het CDA niet alleen sterk hecht aan het op rechtvaardige wijze behandelen van de uitkeringsgerechtigden, maar ook van al degenen die met verantwoordelijkheid voor de uitvoering in welke hoedanigheid dan ook zijn belast.

De laatste weken staan de media weer bol van frustraties over wat er de afgelopen jaren in en door de uitvoering misgegaan zou zijn. Naar onze mening zijn veel frustraties over de uitvoeringsorganisaties en hun bestuurders nog steeds toe te schrijven aan het onvermogen van de wetgever, zich werkelijk een oordeel te vormen over de problemen van de uitvoeringspraktijk. Dit wordt wellicht als een harde uitspraak ervaren. Zij is ook als zodanig bedoeld. De ervaringen, ook na een beperkt aantal maanden lidmaatschap van de Eerste Kamer, nopen mij hier echter toe.

De staatssecretaris zal zich nog al te goed herinneren, dat ter gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel Afschaffing malus en bevordering reïntegratie, waarbij met name de reïntegratie weer alles van doen heeft met de maatregelen in het kader dit wetsvoorstel, bij ons de vraag centraal heeft gestaan, of de uitvoeringsorganisaties recht zouden kunnen doen aan de herkeurde "afgeschatte" arbeidsongeschikte werknemers. Dit alles in het licht van beschikbare capaciteit, kwaliteit en prioriteitsstelling in hun onderlinge samenhang bij de uitvoeringsorganisaties.

De fractie van het CDA heeft toen met een aantal voorbeelden duidelijk gemaakt waar haar bezorgdheid lag en hoe groot deze was. Dit is uitgemond in de vraag, of het meer optimistische beeld dat de staatssecretaris ons had geschetst \pm al was hij het op onderdelen wel met ons eens \pm wel betrouwbaar was. Of er niet terdege grote spanningen zouden ontstaan in de uitvoerings sfeer bij het afwickelen van de

malusproblematiek in samenhang met het prioriteit geven aan de reïntegratie als zodanig? Daarbij vergde ook de noodzakelijke samenhang tussen de verschillende reïntegratie-instrumenten onzes inziens een andere aanpak.

Sedertdien zijn de ontwikkelingen zeker niet van dien aard geweest, dat onze bezorgdheid is afgenomen, integendeel. Voor ons ligt een persbericht van het CTSV van 1 maart, vier maanden na de behandeling van het eerdergenoemde wetsvoorstel. Daarin is een niet mis te verstane passage over de reïntegratie opgenomen, op basis \pm nota bene \pm van een beoordeling van de jaren 1994 en 1995!

Niet alleen de reïntegratie-inspanningen van de werkgever werden als onvoldoende beoordeeld, ook de personeelsproblemen bij de uitvoeringsorganisaties werden gesignaleerd. Daarbij ging het met name om het vrij massale vertrek van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen naar de nieuwe arbdiensten.

Een persbericht van 22 maart bevestigde niet alleen het geringe gebruik van reïntegratie-instrumenten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, maar evenzeer dat een belangrijk deel van de doelgroep, namelijk 50%, geen arbeidsbemiddeling, in handen van de bedrijfsverenigingen, kreeg. Hieruit moet helaas worden geconcludeerd dat de CDA-fractie het met haar veronderstellingen volstrekt bij het rechte eind had. Had dit niet bekend moeten zijn bij de staatssecretaris? De CDA-fractie spreekt hem daarop aan.

Opnieuw hebben wij ter zake van de richtige uitvoering van de voorliggende, eveneens gecompliceerde wetgeving, gelet op de gestelde invoeringstermijn, de nodige twijfels. Deze twijfels kunnen nu alleen nog maar worden weggenomen met steekhoudende argumenten die niet later alsnog door de feiten kunnen worden achterhaald. Vooralsnog handhaven wij dan ook ons pleidooi om de invoeringstermijn voor de sociale-verzekeringswetten te koppelen aan de termijn die ook voor de gemeenten zal gelden. Vonden wij dit aanvankelijk zo niet noodzakelijk dan toch uitermate wenselijk, gelet op alle ontwikkelingen legt de CDA-fractie nu de nadruk op "noodzakelijk". Immers, om tot een meer

optimale uitvoering van het sanctiebeleid te kunnen komen, is ook in de samenwerking tussen bedrijfsverenigingen, arbeidsvoorziening en gemeenten nog een aantal verbeteringen noodzakelijk en ook mogelijk. Wij denken dan bijvoorbeeld aan het vaker en eerder inschakelen van de bedrijfsverenigingen als informatiebron, de noodzakelijke melding van verwijtbaar gedrag door de arbeidsbureaus, bij voorkeur via een geautomatiseerd systeem, enzovoorts, enzovoorts. Besluiten van uitkerende instanties en uitspraken van rechters zullen immers onder meer worden gemotiveerd op basis van de kennisgevingen van de arbeidsbureaus. Met dit alles is tijd gemoed.

Het is overigens ook noodzakelijk om het sanctiebeleid niet uitsluitend in te zetten als straf voor verwijtbaar gedrag, maar vooral ook om de betrokkenen weer te doen uitstromen naar betaald werk. Begrijpen wij het goed uit de aan ons afgegeven signalen, dan verkeren veel gemeenten vanuit de beoogde doelstellingen nog in de opbouw fase. Gelet op de vele wijzigingen die de laatste tijd ook op de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen zijn afgekomen, acht de CDA-fractie de situatie bij de bedrijfsverenigingen niet zoveel beter om het onderscheid in termijnen van invoering te kunnen rechtvaardigen. Ik maak dan een uitzondering voor de Sociale verzekeringsbank. Bovendien gold voor de bijstandswet al een verplichte terugvordering; voor de sociale-verzekeringswetten nu nog niet. Ook hier is goed werk te verkiezen boven half werk. Het leek ons van belang om ditmaal de uitvoeringsproblematiek indringend op deze wijze aan de orde te stellen.

Ik kom thans op de inhoud van het wetsvoorstel. Het sanctiesysteem, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, gaat uit van twee onderdelen: de boete en de maatregel. De boete als sanctiemaatregel zal gelden bij het overtreden van de inlichtingplicht, de maatregel indien de overige in de wet opgelegde verplichtingen worden overtreden. Gekozen is voor een uniform boetesysteem. De hierachter liggende gedachte ondersteunen wij. Wel zal moeten worden gekeken naar de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden. De controle dient te zijn afgestemd op

Van Leeuwen

aard en inhoud van de wet. Dit betekent overigens, zoals de staatssecretaris ook stelt, dat de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen zich in voorkomende gevallen wel op de hoogte moeten stellen van de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen. Op welke wijze zullen deze organen hierin voorzien?

Boeten worden beschouwd als een strafvervolgning. Dientengevolge moesten de nodige waarborgen worden geschapen ter voldoening aan artikel 6 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens. Met de waarborgen ten aanzien van het horen van de betrokkenen, de tolkenhulp en dergelijke, hebben wij geen moeite. Anders ligt dit bij het zwijgrecht in relatie tot de informatieplicht. Het zwijgrecht is van toepassing vanaf het moment dat er sprake is van een "criminal charge". Met dit uitgangspunt kan de CDA-fractie van harte instemmen. Maar wanneer zal er sprake zijn van een zodanige situatie? Een- en andermaal wordt op onze vragen hierover ten antwoord gegeven: vanaf het moment dat het uitvoeringsorgaan jegens de betrokkene een handeling verricht waaruit de betrokkene in redelijkheid kan concluderen dat hem wegens een bepaalde overtreding een boete zal worden opgelegd. Hoe kan dat echter door betrokkene in de controlefase, waarin de inlichtingenplicht dus onverkort aan de orde is, worden vastgesteld?

Dat er wel terdege sprake kan zijn van de door de CDA-fractie geconstateerde vervelende gevolgen, bevestigt de staatssecretaris in feite zelf met zijn antwoord op de vraag wanneer het zwijgrecht in de praktijk gestalte krijgt. Letterlijk stelt hij dan dat de afbakening van het moment dat sprake is van een "criminal charge" en dus het zwijgrecht aan de orde is, niet is aan te geven in de zin van een procedurele handeling die in alle gevallen geldt. Met andere woorden: er kan helaas geen vast moment in het proces worden aangegeven waarop onbetwistbaar in alle gevallen de "criminal charge" ontstaat. Hieraan wordt dan toegevoegd dat in het merendeel van de gevallen de kennisgeving door het uitvoeringsorgaan van het voornemen een boete op te leggen, zal worden beschouwd als praktisch ijkpunt. Hierdoor is het in ieder geval niet uitgesloten dat in bijzondere

omstandigheden het zwijgrecht al voorafgaand aan de kennisgeving ontstaat. De staatssecretaris zal dan toch moeten toegeven dat door deze uitleg wel terdege sprake zal zijn van een voortdurende spanning met betrekking tot het zwijgrecht in relatie tot de informatieplicht en dat dit tot vervelende gevolgen kan leiden. Een conflict van belangen is bepaald niet uitgesloten. Zowel de betrokken uitkeringsgerechtigden als de uitvoerende medewerkers kan hierdoor onrecht worden aangedaan.

Tegen het boetebesluit staat uiteraard overeenkomstig het geregelde bestuursrecht in de AWB beroep open bij de onafhankelijke rechter. In dit kader had en heeft de CDA-fractie in feite voorkeur voor het geven van schorsende werking aan bezwaar en beroep. Gegeven de uitleg van de staatssecretaris van de noodzaak van een lik-op-stuk-beleid, waarvoor veel te zeggen is, en het positieve advies over de schorsende werking van de toetsingscommissie, willen wij hierop niet langer aandringen. Maar fraai vinden wij het niet.

Een enkele opmerking over de evenredigheidstoetsing mag naar ons oordeel evenmin ontbreken. In de eerste opzet, uitsluitend blijvende gehele weigering van de uitkering, moest aan drie voorwaarden worden voldaan: (1) de werknemer gedroeg zich op een bepaalde manier, (2) op grond hiervan kon hij voorzien dat hij werkloos zou worden en (3) daarvoor waren geen verzachtende omstandigheden. Bij zeer geringe vormen van verwijtbaarheid zou niet aan de drie voorwaarden zijn voldaan en zou in het geheel geen sanctie worden opgelegd. Deze opzet is onder druk van de Tweede Kamer ingeruild voor een opzet waarbij in een aantal gevallen geen sprake meer zal zijn van een gehele en blijvende weigering. Wel zal nu in alle gevallen waarin sprake is van verwijtbaar gedrag, een sanctie worden opgelegd, zij het van beperktere aard: 26 weken uitkering op basis van een gehalveerd uitkeringspercentage.

Deze wijziging zal ongetwijfeld eveneens gevolgen hebben voor de lichtere vergrijpen. Ook op deze lichtere vergrijpen, voor zover aangemerkt als verwijtbare werkloosheid, zou aanvankelijk blijvend gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering van toepassing zijn. Het evenredigheidsbeginsel werd bij

deze strafmaat niet in aanmerking gebracht. Hier heeft de Tweede Kamer nu dan wel een stokje voor gestoken, maar het is nog maar de vraag of de nu gekozen oplossing wel gewenst is. De vele aangedragen praktijkvoorbeelden geven duidelijk aan dat de mate van verwijtbaarheid van de handeling of, anders gezegd, de nalatigheid jegens de werkgever toch wel zeer verschillend van aard kan zijn en dat dit juist bij toepassing van de evenredigheidstoets had kunnen worden gedifferentieerd. Op zich zijn "verwijtbaarheid" maar ook "passende arbeid" al moeilijke begrippen, zeker gemeten naar objectieve maatstaven. De toevoeging in artikel 27 van "niet in overwegende mate" maakt het alleen nog maar moeilijker. Al met al is de CDA-fractie dan ook niet zo ingenomen met de aangebrachte wijziging. Vandaar ook onze kritische vraagstelling. Dit zal echter niet meer mogen baten, want het ligt nu in de wet vast. Niettemin moet de staatssecretaris ons dan nog maar eens uitleggen wat de exacte betekenis is van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel, ook bij de vele beroepszaken die nu ongetwijfeld zullen volgen en waartoe ook ongetwijfeld door de raadgevers van betrokkenen zal worden uitgedaagd. Ik kan mij dat nauwelijks anders voorstellen.

Mijnheer de voorzitter! Wij hebben ons in het nadere voorlopig verslag geschaard achter de vragen van de PvdA-fractie over uitsluiting van verzekeringen als Ziekenfondswet en WAO voor bepaalde categorieën waarop het sanctiebeleid van toepassing is. Ongetwijfeld zal mevrouw Jaarsma hier in het bijzonder op ingaan. Ik moet zeggen dat ik haar graag de eer laat, want zij heeft het spitwerk gedaan. In tweede termijn kom ik hier uiteraard op terug. Het is namelijk niet zo dat ik hierop niet wil ingaan. De CDA-fractie is nieuwsgierig of er een kamerbrede oplossing kan worden bereikt die ook de instemming van de staatssecretaris kan verkrijgen. Wij zullen daaraan ons steentje bijdragen, ook in tweede termijn.

In de memorie van antwoord doet de staatssecretaris ons weten dat de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht nog wel even op zich laat wachten. In feite zal die nog lang op zich laten wachten, gelet op het

Van Leeuwen

tijdstraject dat in het vooruitzicht wordt gesteld. Het zal de staatssecretaris duidelijk zijn dat de CDA-fractie hier niet gelukkig mee was. Uit een oogpunt van consistentie, efficiency en harmonisatie van wetgeving hadden wij gehoopt op een bespoediging van de vierde tranche. In feite hadden wij dit zelfs verwacht. Het is echter niet anders. Wat ons nu nog rest, is de grootst mogelijke duidelijkheid en zorgvuldigheid te verkrijgen terzake van de wijze waarop het ministerie van Justitie de hem toegedachte coördinerende rol vervult en zal blijven vervullen. Kan de staatssecretaris hierin meer inzicht verschaffen? Overigens is de zinsnede dat deze rol dient om te voorkomen dat de verschillende wetsvoorstellen op het terrein van de bestuurlijke boeten nodeloos uiteen gaan lopen, ronduit zwak. Dit suggereert naar onze mening al te zeer dat er weer sprake zal zijn, maar ook blijven van verschillen. Het is de vraag om welke verschillen het dan gaat en of deze ook gerechtvaardigd zijn. In ieder geval zouden nu reeds wat meer zaken gelijkgeschakeld kunnen worden. Wij denken hierbij aan de introductie van een verzuimen vergrijpboete als die in de fiscale wetgeving.

Er zijn meer verschillen tussen richtlijnen voor afhandeling van sociale uitkeringsfraude en fiscale fraude. Deze zouden geëvalueerd worden. Het rapport ter zake werd in het voorjaar verwacht. Naar mijn overtuiging is het nu voorjaar, maar ± zoals het ook in de natuur gaat ± aan zwaluw blijkt nog geen lente te brengen. Juist tegen een paars kabinet zou ik mogen zeggen: het wachten is nu op de nieuwe lente en het nieuwe geluid. Wij wachten vol spanning af. De staatssecretaris weet dat wij een sociaal zekerheidsstelsel op basis van solidariteit altijd gesteund hebben. Dit noodzaakt evenwel tot het terdege vervullen van je plichten. Daarom hebben wij dan ook meegewerkt aan het sterk aanpakken van misbruik en oneigenlijk gebruik. Een aantal voorbeelden die ik heb genoemd, toont echter aan dat het evenwicht zoek dreigt te raken. Bij ons speelt dan ook de vraag naar rechtvaardigheid. Als aan de hand van onze voorbeelden schrijnende zaken naar voren komen, dan hopen wij dat de staatssecretaris bedenkt dat degenen die de voorstellen in het verleden en in het heden hebben gesteund, er

recht op hebben dat de ongewilde en onbedoelde fouten die erin zitten, weggenomen worden.

□

De heer **De Haze Winkelman** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Een goed handhaafbaar en uitvoerbaar stelsel van sociale zekerheid is van het grootste belang, niet alleen voor degenen die er thans gebruik van moeten maken, maar ook voor de vele anderen die op dit moment zelf in hun onderhoud kunnen voorzien. Zo'n stelsel moet ook toekomstwaarde hebben. Dat wil zeggen dat wij het als samenleving voor een langere periode zoveel mogelijk in stand zullen kunnen laten. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is naast de vele andere het maatschappelijk draagvlak. Mevrouw Van Leeuwen sprak hier ook over. Helaas valt niet te ontkennen dat een groot aantal jaren geleden voor vrijwel iedereen duidelijk was dat niet alle uitkeringsgelden werden besteed waar het echt nodig was. Het heeft vervolgens erg lang geduurd, voordat deze kwestie ook in de politiek voldoende in de belangstelling kwam. Dat heeft het maatschappelijk draagvlak in die periode aangetast. Gelukkig is er daarna een keer ten goede gekomen. De aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid zijn moeilijk en pijnlijk, maar wel nodig met het oog op de toekomstwaarde van het stelsel waar ik het net over had. Bij die toekomstwaarde hoort dat het stelsel intrinsiek voldoende sterk is om misbruik en oneigenlijk gebruik zodanig te bemoeilijken dat het nauwelijks meer mogelijk is, en dat degenen die misbruik willen maken van het stelsel, voldoende adequaat tegemoet getreden kunnen worden. Het wetsvoorstel is in dit verband van cruciale betekenis voor het draagvlak. Verder is het een belangrijke bouwsteen om het stelsel op de langere termijn overeind te kunnen houden.

Het wetsvoorstel is de noodzakelijke sluitpost in de hele keten van de sociale zekerheid: een streng, doch rechtvaardig terugvorderings- en boetebeleid met daarbij de zogenoemde maatregelen. Dit voorstel heeft een lange parlementaire behandelingstijd geleverd. Wij zijn het met het kabinet eens dat een spoedige invoering nu geboden is. Een belangrijk adagium is dat fraude

niet mag lonen. En dat is helaas nog steeds wel het geval. Als er geen sanctie plaatsvindt, is het de bekende loterij zonder nieten. Volgens de beschikbare cijfers van 1994 is bij geconstateerde fraude bij werknemersverzekeringen in 43% van de gevallen geen bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie gevolgd. Bij fraude met volksverzekeringen is bij gebrek aan administratiefrechtelijke sanctiemogelijkheden bij bijvoorbeeld de AOW nauwelijks gesanctioneerd. Ook met betrekking tot de bijstand is er, hoewel de cijfers hierover niet eenduidig zijn, in een behoorlijk percentage van de gevallen zelfs niet tot terugvordering van het ten onrechte betaalde overgegaan. Een zo verscheiden beeld is ongewenst. Het is goed dat het onderhavige voorstel hier voor de uitvoeringsorganisaties tot ordening komt en in wezen voorschrijft hoe er gehandeld moet worden, als de regels overtreden zijn. Gelijke behandeling van gelijke gevallen is essentieel voor een rechtvaardige uitvoering. Daarnaast is een belangrijk winstpunt dat een besluit tot terugvordering als tot boete meteen een executoriale titel oplevert. Te zamen met het kunnen verrekenen van de lopende uitkering levert dit een aanmerkelijke vereenvoudiging op die bij de belastingdienst al lang gemeengoed was.

Voorzitter! Recent namen wij kennis van de rapportage inzake het toezicht op de uitvoering van de sociale voorzieningen door gemeenten. Er blijken nogal wat problemen te zijn vanwege gebrekkige controles. Het gevolg van dit alles is dat mensen ten onrechte te hoge uitkeringen zouden hebben ontvangen. Hoe kijkt de staatssecretaris in dit verband bij de huidige stand van zaken aan tegen de situatie bij de gemeenten om de rechtmatigheid van de bijstandsuitkeringen te optimaliseren? Is er in dit verband een verschil in benadering tussen de grote steden en de kleinere te constateren? Bij persbericht van 4 april konden wij kennis nemen van de strekking van een door de ministerraad vastgestelde AMvB inzake de normering van boetes bij bijstandsfraude. Er is een ondergrens van 100 vastgesteld als basis voor een boete van 15% van het gefraudeerde bedrag. Deze regeling loopt vooruit op het aannemen van het onderhavige

De Haze Winkelman

voorstel. Het is een goede zaak dat aan gemeenten een nadere norm wordt opgelegd, teneinde een veelheid aan benaderingen te voorkomen. Graag vernemen wij wel waarom is gekozen voor 15%, dit in het licht van de maximumboete van 5000 en de minimumboete in fiscale zaken van 25%.

Ten aanzien van de grens waarboven in ieder geval het traject van de strafrechtelijke vervolging kan worden ingezet, leek het aan de overzijde even te gaan om gelijkheid met de grens van 12.000 die bij fiscale fraude wordt gehanteerd. Nu staat buiten kijf dat beide soorten fraude even slecht zijn, maar een gelijkschakeling slechts ten aanzien van de grens van 12.000, zonder rekening te houden met de verschillen die tussen beide regimes bestaan, lijkt geen goede zaak. Het is daarom verheugend dat de betrokken bewindslieden en de overzijde de tijd nemen om de beide relevante richtlijnen te evalueren en naast elkaar te leggen, te zamen met alle overige relevante elementen. Het blijft gelukkig nog even lente, zodat het toch nog in deze periode tot een goed einde gebracht kan worden. Het komt mij voor dat er bij fiscale fraude, gezien de mogelijkheid om tot 100% boete te heffen naast navordering van het te weinig betaalde bedrag en de wellicht gemiddeld hogere bedragen, wel degelijk redenen kunnen zijn om de aangiftegrens voor het strafrechtelijke traject wat hoger te houden dan bij sociale voorzieningen. Als wij beide regimes zoveel mogelijk op elkaar willen laten lijken, zou ook de boete bij de sociale voorzieningen tot 100% geheven moeten kunnen worden. Die gedachte hebben de bewindslieden echter niet verwerkt. Zij zullen daar derhalve geen voorstander van zijn. Graag hoor ik op dit punt een reactie.

Mijnheer de voorzitter! Er is al veel overleg met organisaties die deze nieuwe wet moeten gaan uitvoeren. Het is zaak daarbij goed de vinger aan de pols te houden. Daarnaast lijkt het ons een goede zaak om ook tot op zekere hoogte aan publieksvoorlichting in brede zin te doen. Zijn daar plannen voor en, zo ja, hoe zien die eruit?

Voorzitter! Het zal u duidelijk zijn dat wij onze steun aan dit wetsvoorstel zullen kunnen geven.

□

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ondanks de omvang van het wetsdossier en de ingewikkeldheid van de materie, is de basisgedachte achter dit wetsvoorstel betrekkelijk eenvoudig samen te vatten, en ik chargeer daarbij een beetje. Het moet nu maar eens uit zijn met de softe benadering van de uitkeringsorganen, met name de bedrijfsverenigingen, de wetgever trekt de zaken weer naar zich toe en bepaalt de strafmaat die op oneigenlijk gebruik en fraude in de sociale zekerheid staat. De boodschap is helder: wie zich niet aan de regels houdt, wordt blijvend geheel uitgesloten van de uitkering.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn daar twee nuanceringen in aangebracht, ~~de~~ door het kabinet zelf en ~~de~~ door amendering. In de eerste plaats is geregeld dat blijvende gehele uitsluiting in de Algemene bijstandswet niet meer mogelijk is. Dat lijkt ons een goede zaak vanwege het karakter van die wet. In de tweede plaats is in de WW een tussenvariant geïntroduceerd: als er sprake is van "verminderde verwijtbaarheid" kan een maatregel worden toegepast van halvering van de uitkering gedurende 26 weken.

Ik wil ieder misverstand vermijden als ik in de rest van mijn betoog dit wetsvoorstel tamelijk kritisch benader. Wij zijn het volstrekt eens met het principe dat misbruik van sociale voorzieningen en verzekeringen stevig moet worden aangepakt. De houdbaarheid van ons stelsel is daarvan afhankelijk. De vraag is echter of je dat niet ook had kunnen bereiken op basis van de bestaande wetgeving. De vraag is bovendien of de gekozen weg, te weten ~~de~~ strafmaat, de zwaarste, zonder aanzien des persoons, dus zonder de individuele beoordeling van het geval en de omstandigheden in aanmerking te nemen, voldoet aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Een andere vraag is of de pretentie van de wetgever via deze wet centraal vanuit Den Haag de werkelijkheid op uitvoeringsniveau te kunnen regelen, niet te hoog is gegrepen. Immers, de facto wordt de uitvoeringsorganen de mogelijkheid ontnomen zelf de beginselen van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel, toe te passen. De enquête-Buurmeijer liet

zien dat er op uitvoeringsniveau veel te verbeteren was in dit opzicht, maar wat nu voorligt heeft veel van "overkill" en doorschieten naar de andere kant.

Voorzitter! Ik kom dan aan de begrippen "verwijtbaarheid" en "passende arbeid". Het zijn de begrippen die maatgevend zijn voor al dan niet toepassing van een maatregel. Het introduceren van een uniforme strafmaat veronderstelt, dat het "delict" ondubbelzinnig kan worden omschreven en vastgesteld. Dit nu is niet het geval. "Verwijtbaarheid" betreft een \pm ik citeer de nadere memorie van antwoord \pm "abstract begrip dat in individuele situaties ingevuld dient te worden". In de Tweede Kamer zijn talloze casusposities gepasseerd. En ook die gedachtenwisseling leidde tot de conclusie dat het onmogelijk is in abstracto aan te geven wat "verwijtbaar" nu eigenlijk is. Toch acht men het blijkbaar verantwoord daarop een uniforme, zeer rigide strafmaat te formuleren. Hetzelfde geldt voor het begrip "passende arbeid". Ook hierbij wordt toegegeven dat bij het beoordelen meerdere dimensies een rol dienen te spelen. Desalniettemin, bij het niet aanvaarden van passende arbeid is de bedrijfsvereniging verplicht de uitkering blijvend te weigeren. Daar komt bij dat het toepassingsbereik van het begrip "verwijtbare werkloosheid" is vergroot door wijziging van artikel 24, lid 2, van de WW; het gaat niet meer om ontslag of ontslagname, maar om eindigen en beëindigen van de dienstbetrekking. Met andere woorden: ook beëindiging met wederzijds goedvinden of ontbinding door de kantonrechter kan leiden tot verwijtbare werkloosheid met bijbehorende sanctie. Uit het debat in de Tweede Kamer blijkt bovendien dat het feit dat de regionaal directeur Arbeidsvoorziening een ontslagvergunning heeft verleend, ook al geen garantie is voor onverwijtbare werkloosheid. Hiermee wil ik aangeven dat de schets van de overtreders als zijnde doortrapte en alleen maar slechtwillende mensen op z'n minst genuanceerd behoort te worden.

De introductie van de tussenvariant, te weten 26 weken 35%, compliceert de zaak in feite nog meer. Het gaat dan om "verminderde verwijtbaarheid". In de nadere memorie van antwoord poneert de staatssecretaris dat het TICA de

verschillen in interpretaties zoveel mogelijk moet wegnemen. Het TICA echter stelt in de toelichting bij de uitvoeringsbesluiten dat verminderde verwijtbaarheid zo sterk afhankelijk is van het geval, dat het geen nadere regels stelt. En datzelfde geldt ook voor het "escape"-artikel dat bij dringende reden kan worden afgezien van een boete, maatregel, terugvordering, herziening of intrekking. Het kabinet reserveert dit voor strikte uitzonderingsgevallen die wel op individuele basis beoordeeld moeten worden. Ik citeer de memorie van antwoord aan deze Kamer om te illustreren dat het kabinet dit onderscheid ook na de behandeling aan de overzijde, waar bij de behandeling van de casusposities sterk de indruk van het tegendeel werd gewekt, wenst vol te houden: "Bij het opleggen van een maatregel, hetgeen een beperking is van het recht op en de hoogte van de uitkering, wordt geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden." Het moge helder zijn dat enige nadere toelichting op dit onderdeel minimaal van belang is, willen wij aan het eind van de rit nog weten waar wij het over gehad hebben.

Deze door het kabinet ingezette lijn, te weten de wetgever bepaalt de strafmaat zonder aanzien des persoons, is door de introductie van de tussenvariant in feite van haar basisgedachte ontdaan. Immers, om vast te stellen of er sprake is van echte, dan wel verminderde verwijtbaarheid moet de bedrijfsvereniging wel degelijk individueel toetsen. Het TICA verklaart zich onmachtig om daarvoor nadere regels te stellen. Dus, we zijn ongeveer terug bij af, want het uitkeringsorgaan beoordeelt per geval. Is dat nu juist en, zo ja, waarom dan de stelling volhouden dat geen rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden van betrokkene bij het opleggen van een maatregel en bij boete-oplegging? Kan de staatssecretaris zich voorstellen dat iemand wegens bijvoorbeeld het vertrek van zijn of haar partner, het overlijden van een kind of wat dies meer zij, over de rooie gaat en verwijtbaar werkloos wordt? Ieder weldenkend mens zal, althans dat hoop ik, ertoe neigen deze verwijtbaarheid aan te merken als verminderde verwijtbaarheid. Maar om tot oordeel te komen, moet de bedrijfsvereniging die persoon-

lijke omstandigheden wel degelijk meewegen. Of impliceert dit wetsdossier dat de bedrijfsvereniging dat niet mag?

De harde sanctie van blijvende gehele uitsluiting zal leiden tot oprekking van het begrip "verwijtbaar". Omdat de jurisprudentie hierop niet is ontwikkeld, zal een aanzienlijke extra belasting van de rechterlijke macht het gevolg zijn. Hierop is ook aan de overzijde al gewezen. Er moet een heel nieuw conglomeraat aan jurisprudentie ontstaan, dat niet meer, zoals voorheen, gebaseerd is op de vraag naar de hoogte van de sanctie ten opzichte van het vergrijp, maar op de vraag of de sanctie terecht of onterecht is toegepast. Wat is de winst hier nu van? Wat kost die aanzienlijke toename van de belasting van de rechterlijke macht? Is daar al een raming van beschikbaar? Naar onze taxatie gaat het om veel meer dan wat bij verbeterde uitvoering van de huidige wetgeving ook al onder handbereik ligt.

Naar ik hoop, heb ik tot zover duidelijk gemaakt dat, ondanks de aanvankelijke inzet van het kabinet, waarbij het primaat van de politiek is vertaald in muilkorving van de uitvoeringsorganen door oplegging van een hoofdsanctie, het accent toch weer ligt bij de uitvoeringsorganen. Nogmaals: wat is de winst?

Door de nieuwe systematiek van het bestrijden van oneigenlijk gebruik doet zich echter nog een vraag voor, en dat is die naar de relatie tussen de overheid, de in haar naam optredende uitvoeringsinstellingen en de burger. In dat verband nog een enkele opmerking over het terugvorderingsbeleid. Deze wet verplicht de uitvoeringsorganen, behoudens een dringende reden, tot terugvordering, ook wanneer er sprake is van (mede)schuld of fouten van het bestuursorgaan. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij gevraagd of een uitkeringsgerechtigde er niet van uit mag gaan dat een uitvoeringsorgaan berekend is op zijn taak. Naar een onomwonden "ja" als antwoord heb ik tevergeefs gezocht. Ook als iemand niet redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat er wat mis is met de hoogte van de uitkering en ook als het uitkeringsorgaan een administratieve vergissing heeft begaan, moet er teruggevorderd worden. Bruto, wel te verstaan, dus inclusief loonbelasting en premies. De

belanghebbende zelf kan bij de belastingdienst een verzoek indienen tot teruggave van te veel betaalde loonbelasting en premies, staat er laconiek in de nadere memorie van antwoord. Wilt u dit even toepassen op een allochtone belanghebbende die het Nederlands gebrekkig beheerst en voor wie de Nederlandse regeloerwouden rond sociale zekerheid en belastingstelsel volstrekt ontoegankelijk zijn of op die autochtone, laag opgeleide mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt? Om maar niet te spreken over de paar honderdduizend analfabeten die we in dit land nog steeds hebben.

Is het evenwicht tussen burger en uitvoeringsorgaan als representant van de overheid hier niet ver te zoeken? Wat is trouwens, omgekeerd, de sanctie op de BV van een uitkeringsgerechtigde aan wie ten onrechte een algehele blijvende uitsluiting is opgelegd? Ik neem aan dat het antwoord zal luiden dat betrokkene via de rechter een schadevergoeding kan eisen. Wij denken dat het als wij van burgers verantwoordelijk gedrag eisen en op het niet voldoen aan die eis zware sancties zetten, passend is om dat ook omgekeerd mogelijk te maken en zonder al te veel juridische omhaal. Ook uitvoeringsorganen moeten kunnen worden aangesproken op verantwoordelijk gedrag. Wat ons betreft zou daar ook wel een standaardsanctie op mogen staan; bijvoorbeeld dat het uitvoeringsorgaan zonder meer verplicht is, binnen termijn X het verschuldigde inclusief rente aan betrokkene uit te keren plus de mogelijkheid om via de rechter smartegeld te eisen en een boetebepaling. Wij hechten, net als het kabinet, aan herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers, maar dan wel een verdeling die alle burgers, ook uitkeringsgerechtigden, in hun waarde laat.

Voorzitter! Als laatste hoofdpunt kom ik op het evenredigheidsbeginsel, ofte wel de relatie tussen de begane "misstap" en de gevolgen daarvan. Verwijtbare werkloosheid leidt tot gehele blijvende uitsluiting. Dat is de hoofdregel. Gesteld dat wij er ooit in slagen, het eerste begrip ondubbelzinnig te definiëren ± quod non, zoals ik heb aangegeven, maar stel dat dit lukt ± dan is het vergrijp helder. De gehele blijvende uitsluiting lijkt aan duidelijkheid niets

te wensen over te laten. Toch zijn de gevolgen voor betrokkenen volstrekt verschillend en daarmee is de strafmaat, ondanks de suggestie die van het wetsvoorstel uitgaat, variabel geworden. Immers, door de gedifferentieerde opbouw van rechten in de WW varieert de duur van het recht op loongerelateerde uitkering en vervolguutkering. Dat betekent dat de straf voor de ene werknemer veel zwaarder uitpakt dan voor de andere. In het wetsvoorstel wordt er wel erg gemakkelijk van uitgegaan dat het niet vinden van een baan nadat de maatregel is ingegaan, altijd tot de categorie "verwijtbaar" gerekend moet worden. Gezien de huidige situatie op de arbeidsmarkt zullen velen er, ondanks uiterst verantwoordelijk gedrag, niet in slagen weer aan het werk te komen. De sanctie kan in deze gevallen oplopen tot buitenproportionele hoogten en in feite niet meer in verhouding staan tot het gepleegde vergrijp of tot de straf waarmee anderen die hetzelfde hebben misdaan, worden geconfronteerd. Is daarover nagedacht door het kabinet? Of is het uitgangspunt even simpel als onrechtvaardig: eigen schuld, dikke bult?

De onevenredigheid wordt potentieel nog groter als wij onder ogen zien dat werknemers die gestraft worden met een blijvende gehele weigering daardoor ook niet meer verzekerd zijn voor de ZW, de WAO en de ZFW. Wie het ongeluk heeft, arbeidsongeschikt te worden, loopt het risico tot zijn 65ste voor de voorziening in zijn levensonderhoud op zijn partner of de bijstand aangewezen te zijn. Aangezien een bijstandsuitkering niet wordt aangemerkt als inkomen uit of in verband met arbeid, is ook de AAW een gesloten deur.

De tegenwerping in de nadere memorie van antwoord dat dit nu ook al niet het geval is, snijdt geen hout nu deze wet de blijvende gehele uitsluiting tot hoofdregel maakt. En dat maakt nogal verschil! Ik heb wat berekeningen gemaakt op basis van de toelichting op de eerste nota van wijziging, waarbij de WW-sanctionering werd geïncorporeerd in het toen aan de orde zijnde wetsvoorstel. In de huidige situatie is op jaarbasis sprake van 40.000 maatregelen. Slechts 3% daarvan betreft blijvende gehele uitsluitingen, ofte wel 1200 mensen. In de nieuwe situatie raamt het kabinet dat er

jaarlijks 26.500 gevallen van blijvende gehele uitsluiting zullen zijn, hetgeen 305 mln. oplevert. Daar komen er nog 5000 per jaar bij wegens weigering van aanvaarding van passende arbeid.

Ik zou trouwens even willen weten waar die aantallen vandaan komen. Immers, in de toelichting op de derde nota van wijziging ± de introductie van de tussensanctie ± wordt geen besparingsverlies geraamd, want, zo stelt het kabinet, er zullen meer sancties worden opgelegd. Ik dacht dat er al bij de eerste nota van wijziging van werd uitgegaan dat iedereen die zich niet gedroeg zoals het moest, een sanctie opgelegd kreeg. Ik kan dat dus niet volgen. Als het waar is, dan is de raming van 26.500 + 5000 mensen met een algehele uitsluiting per jaar kennelijk aan de conservatieve kant. Het kabinet gaat er kennelijk van uit dat dit getal wel eens hoger kan zijn. Voor deze 31.500 mensen geldt dus dat zij niet meer tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico verzekerd zijn.

Het probleem van het onverzekerd zijn op basis van de ZFW kan worden opgelost als betrokkenen een beroep doen op de bijstandswet. Maar dat geldt niet voor alle blijvend geheel geweigerden. Het kabinet raamt in de eerder aangehaalde toelichting op de eerste nota van wijziging de "weglek" naar de ABW op 50%. Waarop is dit percentage trouwens gebaseerd? Volgens mij weet niemand hoe het echt in elkaar zit.

Welnu, dat betekent dat op jaarbasis potentieel circa 15.750 personen niet meer voor ziektekosten verzekerd zullen zijn. Ik spreek over "potentieel" omdat mensen uiteraard kunnen meeliften met hun partner of een particuliere ziektekostenverzekering hebben. Mij gaat het om de vergelijking met de huidige situatie, waarin het om slechts 600 personen gaat. Een gering deel hiervan zal reeds particulier verzekerd zijn of kunnen meeliften met hun partner in de ZFW. Wij achten deze consequenties van het sanctieregime in het wetsvoorstel onacceptabel en menen dat, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, hiervoor een voorziening getroffen moet worden. Zonodig zal ik hierover in tweede termijn een motie indienen.

Ik kom tot een afronding. Dat het enthousiasme van mijn fractie voor dit wetsvoorstel niet groot is, moge uit het voorgaande duidelijk zijn, en

dat is te beschouwen als een eufemisme. Wij vinden dat de noodzaak van deze wet onvoldoende is aangetoond. In de ijver om ± terecht ± misbruik in de sociale zekerheid aan te pakken lijkt het kabinet wat hard van stapel te zijn gelopen. De voorgestelde systematiek doet het evenredigheidsprincipe geweld aan en staat daardoor op gespannen voet met de beginselen van behoorlijke wetgeving, zo luidt onze voorlopige conclusie.

In het voorgaande heb ik bovendien geadstrueerd dat deze wet ertoe leidt dat ongelijke gevallen zogenaamd gelijk behandeld worden. De gevallen zijn echter niet gelijk, omdat de wetgever die wel de strafmaat dwingend oplegt, niet bij machte is om het delict ondubbelzinnig te omschrijven. Als het wel om exact gelijke gevallen gaat, is er sprake van ongelijke behandeling. Immers, de pseudo-gelijke strafmaat "blijvende gehele uitsluiting", impliceert de facto een zeer variabel verlies aan rechten en van nevenrechten die als zodanig niet met het vergrijp van doen hebben. Hiermee lijkt het wetsvoorstel ook op gespannen voet te staan met het gelijkheidsbeginsel in de Grondwet.

Voorzitter! Het moge duidelijk zijn dat wij van de staatssecretaris verwachten dat hij in zijn antwoord glashelder het bewijs van het tegendeel levert. Wij wachten dat antwoord dan ook met spanning af.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik spreek mede namens de fracties van SGP en RPF.

"Het standpunt van het kabinet is dat misbruik van de sociale zekerheid moet worden voorkomen en dat waar het zich desondanks voordoet het uitvoeringsorgaan adequaat moet kunnen optreden." Deze zin uit de memorie van antwoord aan onze Kamer duidt het motief aan dat tot het aan de orde zijnde wetsvoorstel heeft geleid. Het is een motief dat ook door onze fracties wordt onderschreven. Het is een goede zaak dat niet gerechtvaardigde leemten in de mogelijkheden tot sanctioneren worden opgevuld. Het is ook begrijpelijk dat gepoogd wordt, de sancties te objectiveren. Het wetsvoorstel biedt ook een bijdrage aan de verheldering van begrippen, waardoor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik

Veling

van sociale zekerheid effectiever kan worden.

Tot zover zijn wij het eens, maar het kabinet vertoont met het aan de orde zijnde wetsvoorstel een neiging tot overreactie. De gedachte was blijkaar dat je de uitvoeringsorganen een handje moet helpen, niet alleen door ze instrumenten in handen te geven voor het opleggen van sancties, maar door ze vanuit de landelijke overheid precies voor te schrijven hoe die instrumenten moeten worden toegepast. Strikt genomen is de geciteerde formulering van het standpunt van het kabinet dan ook niet correct. De bewindslieden schrijven dat een uitvoeringsorgaan in het geval van misbruik "adequaaf moet kunnen optreden". Dat "kunnen" past eigenlijk niet. De bewegingsruimte van uitvoeringsorganen moet volgens het kabinet immers worden beperkt, zelfs zo ver dat er bij de toepassing van sancties geen ruimte blijft voor het beoordelen van de evenredigheid ervan. De belangen van de handhaving van wetten en regels tegen de belangen van de overtreder worden eens voor al ± zo stelt het kabinet voor ± door de wetgever afgewogen, waarbij het belang van handhaving van de wet overweegt. Onze vraag blijft ± ook na de parlementaire behandeling tot nu toe ± waarom het kabinet op dit terrein een zo centralistische aanpak voorstaat. Is de crisis zo hevig en is het perspectief voor een sober en stevig uitvoeringsbeleid door de uitvoeringsorganen zo slecht dat de toepassing van maatregelen en boetes centraal moet worden "dichtgeregeld"?

Mijnheer de voorzitter! Die sfeer van crisis wordt ook opgeroepen door het ontbreken van iedere vorm van schorsende werking. Een noodzakelijk lik-op-stuk-beleid zou gevaar lopen, ook wanneer schorsende werking alleen zou worden verbonden aan "bezwaar" tegen het opleggen van een boete, zoals de Raad van State opperde. Het kabinet vindt dit geen probleem, omdat altijd de weg naar de rechter open staat voor een verzoek om schorsing van het boetebesluit. En verder mag de burger ervan uitgaan dat maatregelen en boetes niet rauwelijks zullen worden uitgevoerd, zoals wordt gesteld in de memorie van toelichting op pagina 15. Ik kende die term niet. Ik heb inmiddels begrepen dat "rauwelijks" een

juridisch geijkte term is. Wanneer ik daar wat vrij mee mag omgaan, moet ik zeggen dat een sanctieregeling die uitvoerders verplicht, bepaalde maatregelen of boetes toe te passen, zonder hen de mogelijkheid te geven tot het toetsen van de redelijkheid en zonder schorsende werking bij bezwaar of beroep, toch wel degelijk "rauww" genoemd moet worden. Heb ik gelijk dat het aan de orde zijnde wetsvoorstel het karakter heeft van een poging tot bezwering van een crisis?

De vragen die ik tot nu toe heb gesteld, zijn vanaf het begin van de behandeling van het wetsvoorstel aan de orde geweest, en zij werden nog sterker na de eerste nota van wijziging. Op bepaalde punten waren de vragen zo sterk dat zij hebben geleid tot aanpassingen. Die twee punten zijn al eerder aan de orde geweest.

Het kabinet heeft berust, zo schrijft het, in de wetswijziging die de Tweede Kamer heeft aangebracht op het punt van de blijvende uitsluiting van een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet. Berust, niet minder, maar beslist ook niet meer. Maar moeten wij uit de memorie van antwoord aan onze Kamer begrijpen dat volgens de bewindslieden de mogelijkheden tot uitsluiting door het amendement feitelijk toch niet echt beperkt zijn? Er volgt een relaas waaruit moet blijken dat weliswaar niet ineens, maar toch in fasen die uitsluiting feitelijk geëffectueerd kan worden. Graag een reactie van de staatssecretaris.

In een eerder stadium is het kabinet zelf met een aanpassing gekomen van de regels bij uitsluiting van een WW-uitkering. In de derde nota van wijziging wordt de verplichte sanctie gematigd indien het niet nakomen van een verplichting ± waardoor zijn werkloosheid zou zijn ontkomen aan de kwalificatie "verwijtbaar" ± "de werknemer niet in overwegende mate kan worden verweten". Ik constateer dat het kabinet dus niet zwicht voor de door meerdere fracties in de Tweede Kamer geuite wens om ruimte te scheppen voor een beoordeling van de billijkheid van de maatregel. Er wordt een poging gedaan, de ruimte voor beoordeling van een "geval" te beperken tot een schatting van de mate van verwijtbaarheid. In de eerste plaats vraag ik of die keuze nu werkelijk voordelen heeft. De wetstekst lijkt zo objectiever, maar is

er werkelijk sprake van objectiviteit? Ik twijfel daar zeer aan. De tweede vraag is hoe het mogelijk is, iemand een sanctie op te leggen voor iets wat hem niet in overwegende mate kan worden verweten. Ik blijf die formulering buitengewoon curieus vinden.

Mijnheer de voorzitter! Wat afstand nemende van de details van het aan de orde zijnde wetsvoorstel stel ik vast dat op alle fronten wordt gewerkt aan de inkadering en begrenzing van de sociale zekerheid. Deze reactie op een uit de hand gelopen praktijk van sommige regelingen is niet onbegrijpelijk, maar zo nu en dan lijkt zij toch overmatig. Het gevoel dat wij overreageren, bekruipt mij ook bij het aan de orde zijnde wetsvoorstel. Dat is ook de reden dat ik de motie van de PvdA-fractie, waarvan mogelijk straks sprake is, mee zal ondertekenen. Ik zal daarop dan in tweede termijn terugkomen.

Mijnheer de voorzitter! Miss Marple ± de scherpzinnige oude dame in de romans van Agatha Christie ± doorziet ingewikkelde situaties dikwijls door ze te vergelijken met de dorpsse toestanden thuis. Bij de beoordeling van wetsvoorstellen wil dat ook wel eens helpen. De PvdA-fractie in de Tweede Kamer deed zoiets toen zij ± in navolging van de heer Boot in het Financieel Dagblad ± de vraag naar voren bracht wanneer ontslag van een minister of staatssecretaris verwijtbaar genoemd zou moeten worden of misschien toch niet in overwegende mate aan de bewindspersoon kan worden verweten. Zie het verslag van het schriftelijk overleg, pagina 7. Vergeef mij dat ik het kabinet enigszins met een dorp vergelijk. De reactie van het kabinet was formeel en voorspelbaar: voor politieke ambtsdragers geldt een eigen regeling. Natuurlijk, maar de vraag zet mij aan het denken over de toepasbaarheid van de in het wetsvoorstel gehanteerde begrippen.

Mijnheer de voorzitter! Zelf pas ik die Miss Marple-benadering op mijn niveau toe. In een school lopen ook wel eens dingen uit de hand: de kantine vervuult of de lessen beginnen te laat. En dan ontstaat vroeg of laat een stemming van: en nu moet het uit wezen. De daadkrachtigen willen dan bevoegdheden centraliseren en docenten en conclaerges verplichten tot sancties zonder aanzien des persoons. In mijn

Veling

dorp, de school is zo'n fase altijd voorbijgaand. Vooral omdat de verantwoordelijken op al die verschillende plekken in de school niet onder curatele kunnen blijven op straffe van "de dood in de pot". De menselijke maat vraag om een redelijke aanpak en dus om een aanpak die recht doet aan individuele gevallen.



De heer **De Wit** (SP): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, is een definitieve breuk met het tot nu toe geldende systeem van sancties; een systeem dat in de loop der jaren natuurlijk de nodige wijzigingen heeft ondergaan, maar zeker onder invloed van de rechtspraak is uitgebouwd tot een redelijk evenwichtig geheel. Het belangrijkste kenmerk van het huidige systeem is dat het opleggen van een sanctie respectievelijk het terugvorderen van hetgeen ten onrechte werd uitbetaald een bevoegdheid is van de uitkerende instantie, en dat er wat de sancties betreft een opbouw in zit die loopt van laag naar hoog: hoe minder het vergrijp hoe lager de sanctie. Algehele en blijvende uitsluiting van de uitkering is nu nog de ergste sanctie en komt ook het minste voor. Volgens Kooijman in SMA in 1987 in 3% van de gevallen en in 1991 in ruim 6% van de gevallen.

Desalniettemin moeten wij bedenken dat ook nu in een groot aantal gevallen de gevolgen van het overtreden van de wettelijke voorschriften tot zeer aanzienlijke gevolgen leidt: een sanctie met betrekking tot de uitkering, een strafzaak ± met onder meer een forse geldboete ± een terugvordering van hetgeen ten onrechte werd uitbetaald en soms een naheffing van de fiscus.

Het aan de orde zijnde wetsvoorstel behandelt drie zaken: de op te leggen maatregel, de bestuurlijke boete en de terugvordering. Zij worden geformuleerd als verplichtingen voor de uitkerende instanties. Wat de maatregelen betreft, zet het wetsvoorstel de zaak op zijn kop. Is er bijvoorbeeld in het kader van de WW sprake van verwijtbaar werkloos worden of blijven, dan volgt onverbidde algehele weigering van de uitkering. Het grote probleem dat daarbij rijst heeft de staatssecretaris een- en andermaal in de

schriftelijke voorbereiding aangegeven, te weten dat er in dat geval voor een verdere afweging of voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel geen plaats meer is ± ik citeer ± "omdat de wetgever door de op te leggen maatregel voor te schrijven, zelf die belangenafweging al heeft gemaakt". De algehele weigering zal aldus eerder regel dan uitzondering worden. En zelfs voor minder zware vergrijpen zal de algehele weigering worden opgelegd, zoals blijkt uit de memorie van antwoord.

Volgens de FNV waren er in 1994 bij de Nieuwe algemene bedrijfsvereniging 179 algehele weigeringen. Omgerekend naar het nieuwe criterium zouden wij uitkomen op 7000; bijna veertig keer zoveel! Volgens Kooijman in hetzelfde SMA-artikel zal dit nieuwe criterium ertoe leiden dat tussen de 20.000 en 40.000 mensen niet meer voor WW in aanmerking komen.

In het wetsvoorstel wordt daarop ~~aan~~ uitzondering mogelijk gemaakt, namelijk voor het geval moet worden aangenomen dat de betrokkene niet in overwegende mate een verwijt gemaakt kan worden. In dat geval wordt de maatregel afgezwakt tot 26 weken de helft van de uitkering. Het probleem dat zich voordoet is de vraag wie bepaalt wat "niet in overwegende mate verwijtbaar" is. Als zich dat voordoet, is er helemaal geen reden om een maatregel te nemen. Bovendien doen zich bij een niet overwegende mate van verwijtbaarheid nogal wat varianten voor. Vindt de staatssecretaris dat onderscheid niet van belang? Moet in al die gevallen steeds gelden 26 weken tegen 35% van de uitkering? In geval van schending van de overige verplichtingen door de uitkeringsgerechtigde kan een tijdelijke of blijvende, algehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering worden opgelegd. Dit klinkt al beter maar het zegt op dit moment nog niets. In de praktijk zal moeten blijken hoe de uitvoerders deze bepaling toepassen. Vaststaat voor de SP-fractie wel dat toepassing van de maatregel van algehele weigering tot veel ernstiger financiële gevolgen leidt dan onder het huidige systeem het geval is. Bij een doorsnee recht op WW van drie jaar belooft de financiële schade al gauw meer dan een ton. Rekening houdend met de doorwerking naar de Toeslagenwet en de IOAW komt Kooijman in zijn

artikel in SMA zelfs ver boven de vier ton. De staatssecretaris lijkt deze gevolgen te aanvaarden met de redenering "eigen schuld, dikke bult": er is sprake van een verwijtbare gedraging, zonder die verwijtbare gedraging zou er geen werkloosheid zijn geweest, dus is een forse maatregel op zijn plaats. Er is geen ruimte voor differentiatie en dus doet het er niet toe of iemand deze sanctie kan overleven. Naar de mening van de SP-fractie zal dit nieuwe systeem onaanvaardbaar ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen. Als een soort doekje voor het bloeden voert de staatssecretaris aan dat er dringende redenen kunnen zijn voor de uitvoeringsinstanties om van het opleggen van een maatregel af te zien. In de memorie van antwoord heeft de staatssecretaris duidelijk gemaakt dat het daarbij gaat om "iets bijzonders", dus om een uitzondering.

Het tweede onderdeel van het wetsvoorstel betreft de boete. De wet noemt hier slechts een maximum van 5000. Duidelijk is geworden dat toepassing van de boete een strafrechtelijke procedure uitsluit. De vraag rijst in de eerste plaats of de staatssecretaris kan verduidelijken welke boete in welk geval zal worden opgelegd. In de tweede plaats zegt de staatssecretaris dat de boete iets moet hebben van een lik-op-stuk-beleid. Daar zit het risico aan vast dat er bij de toepassing van de boete veel te hard wordt opgetreden, waarbij allerlei subjectieve motieven een rol spelen. Dit in tegenstelling tot de strafrechter die veel meer afstand heeft en ten opzichte van de uitvoerende instantie en ten opzichte van de uitkeringsgerechtigde. Er zal dus enige ordening dienen te komen in de hoogte van de boetes.

Het derde onderdeel is de terugvordering. Ook deze is in de wet neergelegd als een verplichting. Onder het oude systeem geldt zoals gezegd een bevoegdheid voor de uitkerende instantie. Vaak wordt om uiteenlopende redenen geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Volgens het wetsvoorstel kan er alleen van afgezien worden in geval van dringende redenen, in uitzonderingsgevallen dus. Bovendien wordt op gemeentelijk niveau als het om terugbetalen gaat vaak volstaan met een terugbetaling over een periode van drie jaar, dit vanuit de gedachte dat anders voor de betrokkene er

De Wit

nauwelijks een toekomstperspectief is. De vraag is of dit ook onder de nieuwe wet mogelijk zal zijn.

Het is duidelijk dat deze wet zeer vergaande gevolgen heeft voor met name de werknemer. Hij moet zien te voorkomen dat hij bijvoorbeeld werkloos wordt en dat hem daarvan enig verwijt gemaakt kan worden, dit op straffe van algehele weigering van de uitkering. Naar mijn mening zet dit de arbeidsverhouding die door de WULBZ toch al onder druk staat nog verder op scherp. Het lijkt er zo langzamerhand op dat de werknemer in een porseleinkast moet rondlopen. Een fout kan fataal zijn. Zeker nu in het kader van de WW nauwkeurig gekeken wordt of er sprake is van verwijtbaarheid zullen de advocatuur en rechts-hulpverleners bij ontslagvergunning-aanvragen niet zo maar volstaan met een pro forma-verweer. Zoals van vele kanten wordt opgemerkt zal het werk bij Arbeidsvoorziening dus toenemen.

Mogelijk heeft deze wet ook een negatieve invloed op de inmiddels veelvuldig toegepaste ontbinding van de arbeidsovereenkomst via de kantonrechter. Een van de thema's op een aanstaande studiedag van Kluwer over dit wetsvoorstel luidt: "Is de ontbinding van de arbeidsovereenkomst nog wel mogelijk?" Het wordt in elk geval een stuk moeilijker. Het gevolg daarvan zal zijn een toename van het aantal procedures op grond van kennelijk onredelijk ontslag. Maar de wet heeft ook nog andere effecten. Algehele uitsluiting leidt ertoe dat betrokkene aangewezen is op het inkomen van zijn partner of linea recta terechtkomt in de bijstandswet. Een forse inkomensachteruitgang dus. Datzelfde kan zich ook voordoen bij een iets mildere sanctie, bijvoorbeeld tijdelijke uitsluiting of gedeeltelijke uitsluiting. Doch ook als "slechts" een boete wordt opgelegd, kan dat voor iemand die op het minimum is uitgekomen fors aankomen. Dit in combinatie met de terugvordering levert veelal op dat mensen voor hun leven lang vastzitten aan de gevolgen van een verwijtbare gedraging. De wet biedt ± hoe vreemd misschien ook in dit verband ± geen mogelijkheid tot maatwerk.

Natuurlijk kom ik dan uit op dat andere paradepaardje van dit kabinet, de armoedebestrijding. Problematische schulden zijn een belangrijke bron van armoede. Via

deze wet is het verband met het ontstaan van armoede wel heel erg evident. Dit kabinet is de kampioen van de deregulering. Om die reden is deze wet een wat vreemde eend in de bijt. Maatregelen, boetes en terugvordering worden nu centraal geregeld, met als gevolg dat in tegenstelling tot nu er nauwelijks differentiatie mogelijk is en de burger geconfronteerd wordt met de zoveelste verslechtering op het gebied van de sociale zekerheid.

□

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Mijnheer de voorzitter! Meelezend met de Tweede Kamer in het niet eens vuistdikke, maar twee vuistdikke dossier dat begonnen is als ISMO en nu anders heet, dacht ik: wat heerlijk, dit is nu eens een wetsvoorstel dat in de Tweede Kamer zo uitbundig en uitdrukkelijk uitgediscussieerd is, dat het voor ons misschien wel een hamerstuk zou kunnen worden. Helaas is dat niet het geval. Ik vind wel dat de voorbeelden die in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest, de abstractie van alle termen zo verhelderd hebben dat de concrete voorbeelden het mogelijk maken dat degenen die hier moeten werken er een handvat aan hebben. Ik vind bovendien dat de matiging die in de Tweede Kamer is aangebracht door de 26 weken-maatregel maakt dat het wetsvoorstel inderdaad iets heeft, waarvan ik dacht: gelukkig, wij als Eerste Kamer kunnen hier snel doorheen. Helaas, het speurwerk van collega Jaarsma laat zien, dat er toch nog een vuiltje is blijven liggen. Daarom moeten wij er hier weer over spreken.

Voorzitter! Mijn fractie vindt dat de strafverzwaring die nu optreedt wanneer men door het verliezen van een uitkering als sanctie daarbovenop ook uitgesloten wordt voor de Ziekenfondswet, voor ziektekosten dus, en bovendien het risico loopt door in die periode met een ongeluk geconfronteerd te worden ± het is een potentieel risico, dat geef ik toe, maar het houdt in, dat men voor de rest van het leven niet meer verzekerd kan zijn voor dat risico ± dermate is dat wij graag van de staatssecretaris willen vernemen of dat een bedoelde of een onbedoelde lastenverzwaring is. Wij denken dat het een onbedoelde lastenverzwaring is en zijn dan ook voornemens een

eventuele motie in tweede termijn mede te ondertekenen.

□

Mevrouw **Zwerver** (GroenLinks): Voorzitter! De fractie van GroenLinks is voorstander van het systematisch en zorgvuldig aanpakken van fraude: fraude bij de inkomsten- en vermogensbelasting, fraude bij werkgevers die door gedeeltelijk zwarte lonen loonbelasting en premies ontduiken, fraude bij de BTW-heffing, fraude bij de Europese subsidiestromen, fraude bij milieuverplichtingen en fraude bij de sociale-zekerheidswetten. In dat licht heeft mijn fractie geen principiële bezwaren tegen dit wetsvoorstel. Wel moet helaas vastgesteld worden dat de inspanningen om al deze fraudevormen effectief en met voldoende inzet en instrumenten aan te pakken, niet evenredig lijken en dat is dan nog heel vriendelijk geformuleerd.

Naast deze kritiek op de gepraktiseerde ongelijkheid heeft mijn fractie grote moeite met de gekozen maatvoering van de boeten en maatregelen die nu worden voorgesteld. Ook moeten wij op een enkel punt helaas vaststellen dat de staatssecretaris opnieuw doorschiet door regelgeving te presenteren die ± net als bij eerdere gelegenheden ± onbedoelde en zeer ongewenste bij-effecten heeft. Ik ben niet van plan de hele discussie, die aan de overzijde is gevoerd en hier is voortgezet in twee schriftelijke ronden, nog eens samenvattend over te doen. Mijn fractie heeft de volgende negen bezwaren tegen dit wetsvoorstel.

Fraude is fraude, maar de ene fraude is meer fraude dan de andere. Ik betreur het dat men in de discussie rond dit vraagstuk geen onderscheid heeft willen aanbrengen tussen bijvoorbeeld iemand die al in de bijstand zit en de inkomsten uit een klein klusje, een krantenwijk of een werkhuis niet opgeeft en daarmee probeert om zo lang mogelijk weg te blijven van de ook door de regering geconstateerde armoedegrens c.q. het wegglijden in problematische schulden, en een ander die fraudeert door het verzwijgen van gegevens of inkomsten uit regelmatige en gedurende meerdere dagen per week gedane arbeid naast een uitkering. En dan heb ik het nog niet over alle

Zwerver

fraudevormen uit het begin van mijn verhaal.

Ik ben nog steeds van mening dat het niet opnemen van een vrijlatingsgrens van bijvoorbeeld 200 A 250 per maand, waar beneden niet gekort wordt, noch sprake is van feitelijke fraude, een gemiste kans is, zowel in de NABW als in deze wet. Hoe staat het overigens met het elimineren van de verschillen in vervolging en strafbaarstelling bij fiscale en sociale wetgeving?

Mijn tweede bezwaar geldt de bij de WW-sanctie welhaast theologische discussie en de niet te vermijden analoge subjectieve definitie rond het begrip verwijtbare werkloosheid, met als summum van jezuïtische casuïstiek de te elfder ure aangebrachte onderscheiding tussen lichte en zware verwijtbare werkloosheid, waarbij de eerste bestraft wordt met een uitkering van 35% gedurende 26 weken en de laatste met blijvende algehele uitsluiting.

Het derde bezwaar volgt uit het voorgaande. Als het ondoenlijk is om verwijtbaarheid sluitend te definiëren, waarom wordt dan toch geprobeerd om een centraal wettelijk en uniform sanctiesysteem te introduceren? Waarom wordt bij nagenoeg de gehele regelgeving rond arbeidstoeleiding en gesubsidieerde arbeid gekozen voor gedecentraliseerd maatwerk, terwijl bij de sancties opeens het heil weer moet worden verwacht van een gecentraliseerde eenheidsknoet? Waarom kon niet het resultaat afgewacht worden van de praktisering van de door de SVB geproduceerde sanctierichtlijnen? Waarom wordt weer hijgend iets nieuws op tafel gelegd, terwijl met het eerdere nog niet eens begonnen is? Waarom leert deze staatssecretaris niet van vroegere fouten?

Het vierde bezwaar geldt de steeds verdere uitholling van de WW. Het is tien jaar geleden bij de stelselherziening toch nooit de bedoeling geweest om de WW alleen en uitsluitend te beperken tot onomstotelijk onvrijwillig ontslag, zonder enige relativering? Is die uitholling overigens niet behoorlijk strijdig met de door deze regering gewenste flexibilisering? Hoe meer wordt geflexibiliseerd, des te meer behoefte er bestaat aan een goede WW. In dat verband mag trouwens de vraag wel gesteld worden of het steeds groter wordende verschil

tussen de aangescherpte WW-praktijk en de veel soepeler werkwijze rond de wachtgeldregelingen bij de overheid, maatschappelijk nog wel verdedigbaar is. Er is maar al te vaak geen sprake van glasheldere onvrijwilligheid bij wachtgeldregelingen.

Het vijfde bezwaar betreft het veranderen van de bevoegdheid tot terugvordering van onterecht of te veel betaalde uitkeringen in een verplichting, en dat zelfs ook als het de bevoordeelde niet duidelijk was en dus niet kwalijk is te nemen dat hij meer kreeg dan waar hij recht op had. En ook hier wordt de uitvoerder weer opgezadeld met een multi-interpretabel begrip door de opgenomen beperkende clausule "behoudens dringende redenen". Een bruikbare definitie van deze dringende redenen heb ik tot nu toe niet mogen aantreffen. Wellicht kan dit debat daar helderheid over verschaffen.

Grote bezwaren hebben wij ook tegen het alvast invorderen van boeten, terwijl betrokkene een bezwaarprocedure aanspant. Bij de belastingdienst krijg je altijd uitstel van betaling, lopende de behandeling van een bezwaarschrift. Waarom moet dat hier anders en onfatsoenlijker?

Ernstig bezwaar hebben wij tegen het onbedoelde effect van het wegvallen van de verzekeringsplicht bij toepassing van de sanctie van blijvende algehele uitsluiting. Dat kan zo niet. Kortheidshalve sluit ik mij graag aan bij het lofwaardige spit- en graafwerk van collega Jaarsma. Het zou de staatssecretaris tot eer strekken als hij uit eigen beweging en zonder motie, hier openlijk van zijn voortschrijdend inzicht zou getuigen, door mee te delen dat dit effect niet bedoeld is en dus gerepareerd gaat worden.

In navolging van de FNV zou ik graag een sluitende uitleg willen hebben over de relativierende werking van artikel 27 wanneer het niet nakomen van de verplichtingen uit artikel 24 niet in overwegende mate aan de werknemer kan worden verweten. Kan de staatssecretaris uitleggen hoe toch een sanctie van 35% gedurende een periode van 26 weken kan worden opgelegd als iemand iets niet in overwegende mate kan worden verweten? Daarmee stel ik voor de derde keer een scholastieke discussie aan de orde. Ik verwacht vandaag van de

staatssecretaris een sluitende en vooral bruikbare definitie van dat "in overwegende mate".

Ten slotte ga ik in op de termijn van invoering. De regering wil deze wet drie maanden na de plaatsing in het Staatsblad van kracht laten worden. Of deze termijn problemen geeft bij de bedrijfsverenigingen, kan ik niet goed inschatten. Wat ik wel weet, is dat een invoeringstermijn van drie maanden voor de sociale diensten in de huidige situatie onbehoorlijk is en in veel gevallen zal leiden tot een slechte implementatie die bij controles allerlei onvolkomenheden, gezeur en hersteltermijnen zal opleveren. Wat is het resultaat van het overleg met de VNG op dit punt?

Het zal de regering niet zijn ontgaan dat een groot aantal sociale diensten de grootste moeite heeft met de invoering van de NABW. Er zijn problemen te verwachten met de noodzakelijke omslag in attitude, de nieuwe regelgeving, de sterk veranderende werkprocessen, de vaak grote automatiseringsproblemen, de oplopende achterstanden, de als gevolg van de werkdruk sterk oplopende ziektecijfers, waardoor een nog grotere werkdruk en nog grotere achterstanden ontstaan. Dat heeft veel sociale diensten op de rand en zelfs al over de rand gebracht van wat nog een werkbare organisatie en een acceptabele dienstverlening mag heten. In die situatie acht ik het onaanvaardbaar, deze wet voor de onder de sociale diensten ressorterende wetgeving eerder in te voeren dan 1 januari 1997. De inhoudelijke verwerking, het ontwerpen van nieuwe werkprocessen en het noodzakelijk opleiden van de medewerkers kan in de huidige situatie echt niet binnen een termijn van drie maanden. De feitelijke praktijk zal zijn dat de sociale diensten de invoering niet of niet goed zullen realiseren. Ook de DIVOSA heeft zich uitgelaten in bovenstaande zin. Ik doe een dringend beroep op de staatssecretaris om toe te zeggen dat hij de AMvB zo zal inrichten dat de invoering van deze wet voor het werkerrein van de gemeentelijke sociale diensten niet eerder dan 1 januari 1997 van kracht wordt.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



Staatssecretaris **Linschoten**: Voorzitter! Ik dank de leden voor hun inbreng in eerste termijn. Het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid heeft ± het is door diverse woordvoerders opgemerkt ± inmiddels geruime tijd een vaste plaats in de sociale zekerheid. Dit handhavingsbeleid heeft tot doel om onregelmatigheden en misbruik zoveel mogelijk te voorkomen en om adequaat op te kunnen treden in gevallen waarin de overheid met dat misbruik en oneigenlijk gebruik wordt geconfronteerd. Het handhavingsbeleid bevat een scala van maatregelen, zowel van de kant van de overheid als van de kant van de uitvoeringsorganen.

Hierbij moet bedacht worden dat er sprake is van een groot aantal activiteiten. Ik noem de activiteiten die de afgelopen periode ontwikkeld zijn en nog steeds ontwikkeld worden met betrekking tot het verbeteren van de gegevens-uitwisseling, waardoor in ieder geval een heel belangrijk deel van de zogenaamde witte fraude op een adequate manier kan worden teruggedrongen. Ik denk ook aan zaken als interdisciplinaire fraude-onderzoeken, waarbij de gemeenten, de bedrijfsverenigingen en de Sociale verzekeringsbank gezamenlijk betrokken zijn. Verder hebben de uitvoeringsorganen natuurlijk maatregelen genomen ter verbetering van verificatie en controle.

Dat handhaving inmiddels een vast onderdeel uitmaakt van het uitvoeringsproces blijkt uit de handhavingsbeleidsplannen die de uitvoeringsorganen jaarlijks vaststellen. Deze beleidsplannen bevatten concrete activiteiten, die het uitvoeringsorgaan op het terrein van de handhaving verricht. Ik zeg het een groot aantal woordvoerders in eerste termijn na: sinds de eerste debatten, waaraan naar ik meen mevrouw Van Leeuwen refereerde, die wij in het begin van de jaren tachtig hebben gehad, naar aanleiding ook van het werk van de interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik, de ISMO-rapporten, zijn wij vandaag de dag gelukkig een flink eind verder. Gelukkig is er nu veel meer consensus over het antwoord op de vraag of door de overheid een adequaat en geloofwaardig

fraudebestrijdingsbeleid moet worden gevoerd.

Voor een goed handhavingsbeleid is het uiteraard van groot belang, dat de uitvoeringsorganen over een voldoende en effectief instrumentarium beschikken, om adequaat te kunnen reageren in situaties waarin onregelmatigheden c.q. misbruik voorkomen. Met andere woorden, het sanctiebeleid dient op orde te zijn. Het huidige sanctiebeleid kent echter nog steeds een aantal tekortkomingen. Vele leden hebben daarnaar verwezen, hetzij in de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel, hetzij vanmiddag.

In de eerste plaats kennen nog lang niet alle sociale verzekeringswetten de mogelijkheid een sanctie op te leggen. Dat betekent dat misbruik met de ene uitkering wel gesanctioneerd kan worden en misbruik met een andere uitkering niet. In de tweede plaats kan indien de wet wel de mogelijkheid van sanctioneren kent de sanctie alleen worden toegepast voor zover er in de toekomst nog steeds sprake is van een recht op uitkering. Dat betekent bijvoorbeeld, dat wanneer een gemeente constateert dat een bijstandsgerechtigde al geruime tijd het werk heeft hervat zonder dit te melden, die gemeente geen mogelijkheden heeft om een administratieve sanctie op te leggen. Door de invoering van de zogenaamde maatregel, de gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering, en de bestuurlijke boete in alle sociale verzekeringswetten, zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel, worden die tekortkomingen weggenomen. In die zin is, zoals een aantal leden hedenmiddag hebben opgemerkt, dit wetsontwerp te zien als een soort sluitstuk in alle activiteiten en wetgeving die wij de afgelopen jaren met elkaar hebben overwogen.

Naar mijn idee is het een sluitstuk en niet het doorgeschoten zijn naar een overheid die niet meer het evenwicht, de balans, te pakken heeft. Daarover maak ik zo meteen graag nog een paar meer specifieke opmerkingen, als ik de verschillende woordvoerders beantwoord. Eerst maak ik een enkele opmerking over de bestuurlijke boete.

De boete wordt opgelegd in gevallen waarin de uitkeringsgerechtigde de inlichtingenplicht heeft overtreden. Omdat de boete ook opgelegd kan worden als de fraudeur

geen uitkering meer heeft, kunnen de bedrijfsverenigingen, de gemeenten, maar ook de Sociale verzekeringsbank in alle gevallen daadwerkelijk optreden. Tevens betekent de bestuurlijke boete een ontlasting van het strafrecht, ook geen overbodige luxe. Veel minder vaak dan voorheen zal de zaak moeten worden doorverwezen naar het openbaar ministerie. Omdat de boete wordt beschouwd als een strafvervolgning, zijn in het wetsvoorstel waarborgen opgenomen, voortvloeiend ± enkele leden hebben erover gesproken ± uit artikel 6 van het EVRM, zoals zwijgrecht, cautieplicht, het horen van betrokkenen en tolkenhulp.

Uiteraard staat tegen de boete beroep open bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter, op grond van het bestuursrecht zoals in de AWB is geregeld. Het geheel voldoet naar mijn stellige overtuiging dan ook aan alle eisen die in dit opzicht ook door internationale verdragen aan ons worden opgelegd.

Dan de maatregelen. Naast de informatieplicht heeft de uitkeringsgerechtigde op grond van de sociale-zekerheidswetten ook andere verplichtingen. In de eerste plaats gaat het om in- en uitstroomverplichtingen. Dat wil zeggen het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid, een actieve opstelling ten opzichte van de arbeidsmarkt en het meewerken aan reïntegratiemaatregelen. Daarnaast is het voor een doelmatige uitvoering van belang, dat controlevoorschriften worden nageleefd. In het onderhavige wetsvoorstel is geregeld, dat bij het niet nakomen van een van deze verplichtingen het uitkeringsorgaan de uitkering tijdelijk geheel of gedeeltelijk weigert: de maatregel. In het kader van de Werkloosheidswet heeft het kabinet gekozen voor een aanscherping van het huidige sanctiebeleid. Ik ga daar straks nader op in.

Ook over terug- en invordering zijn door verschillende woordvoerders opmerkingen gemaakt. De heer De Haze Winkelman en anderen zeg ik na, dat een belangrijk uitgangspunt is dat fraude niet mag lonen. Om te bereiken dat daadwerkelijk het onverschuldigd betaalde terug wordt betaald, zijn de invorderingsmogelijkheden aanmerkelijk verbeterd. Zo wordt verrekening tussen alle sociale-zekerheidsuitkeringen in alle gevallen mogelijk. Verder krijgen de uitvoeringsorganen het recht van

Linschoten

parate executie. Dat betekent dat zonder tussenkomst van de rechter tot tenuitvoerlegging van het besluit kan worden overgegaan. Door deze maatregelen komt het zogenaamde lik-op-stuk-beleid veel beter uit de verf dan tot voor kort mogelijk was.

Ik wil hierbij nog wel een aantal opmerkingen maken. Ook door een aantal fracties in de Kamer is de vrees geuit, dat de aanscherping van de terugvordering tot onzorgvuldige uitvoering kan leiden. Hoewel het uitgangspunt is dat hetgeen onverschuldigd is altijd terugbetaald moet worden, geldt ook hier dat in bijzondere gevallen op grond van dringende redenen kan worden afgezien van terugvordering. Bij de afweging of sprake is van een dringende reden zullen de beginnelen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel, een rol spelen. Voor wat betreft de Algemene bijstandswet ligt de situatie anders, omdat de Tweede Kamer bij amendement een nuancering in de terugvordering heeft aangebracht, door het opnemen van de zinsnede:

"Hetgeen anderszins onverschuldigd is betaald wordt teruggevorderd voor zover de belanghebbende dit redelijkerwijs had kunnen begrijpen."

Hierbij wordt met name gedacht aan fouten van een bestuursorgaan waarbij het voor belanghebbende redelijkerwijs niet duidelijk kon zijn, dat er te veel bijstand werd uitgekeerd.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt om de volgende redenen aanscherping van de op te leggen maatregelen bij verwijtbare werkloosheid voorgesteld. In eerste instantie ± enkele leden hebben erop gewezen ± is er de noodzaak van een uniform en strenger sanctiebeleid en een objectiever en concreter begrippenkader, waarmee de rechtsgelijkheid beter wordt gewaarborgd. Ten tweede is er de door de Tweede Kamer onderschreven aanbeveling van de commissie-Buurmeijer om het recht op WW-uitkering bij vrijwillig ontslag te laten vallen. Dit mag echter niet alleen gaan om ontslagname door de werknemer, maar het moet ook gaan om andere gedragingen waardoor de werknemer onnodig en voorzienbaar werkloos wordt of blijft en als het ware een verzekerd risico over zichzelf afroept.

De aanscherping wordt als volgt vorm gegeven. Bij verwijtbare werkloosheid weigert de bedrijfsver-

eniging de uitkering blijvend geheel, tenzij die de werknemer niet in overwegende mate kan worden verweten. In dat geval halveert de bedrijfsvereniging het uitkeringspercentage van de uitkering over een periode van 26 weken. Er is een doorwerking van de aanscherping naar de IOAW en de IOAZ. En er bestaat recht op een IOAW-uitkering als de WW-uitkering volledig is geweigerd, maar dit is niet aan de orde voor de IOAZ, omdat er geen WW-traject is. Verder is er sprake van beperkte doorwerking naar de bijstandswet omdat die een bijzondere functie heeft, namelijk die van sluitstuk. Een zelfde ernstige gedraging die voor de werkloosheidswet tot weigering van de uitkering leidt, heeft bij de bijstandswet weigering van de uitkering voor een maand tot gevolg.

Voorzitter! Ik was het eigenlijk heel erg eens met een groot deel van de opmerkingen die mevrouw Van Leeuwen in het begin van haar betoog maakte over de manier waarop wij ten principale aankijken tegen dit type nieuw beleid. Ik vind het inderdaad een eis van sociale rechtvaardigheid dat misbruik, fraude in de sociale zekerheid, maar ook op andere terreinen, door de overheid op een geloofwaardige manier wordt aangepakt. Alles wat solidariteit betekent in de sociale zekerheid, wordt in de kern aangetast zodra de overheid daar niet geloofwaardig mee omgaat. Ik ben het met mevrouw Van Leeuwen eens dat dit zeker ook thuishoort in een balans van de rechten die de sociale zekerheid oplevert en de verplichtingen die er ook zijn. Misbruik tast het systeem in de kern aan; vandaar dat dit sluitstuk naar mijn stellige overtuiging de consequentie is van de zienswijze van dit kabinet op een fraudebestrijdingsbeleid.

Mevrouw Van Leeuwen en anderen hebben nogal pregnant de vraag aan de orde gesteld, wat nu eigenlijk verwijtbaar gedrag is. Dat is een even relevante als moeilijk te beantwoorden vraag. Ik geef haar meteen na dat de wetgever bij dit soort begrippenkaders natuurlijk nooit het verlossende woord kan spreken. Dat is ook de reden waarom er bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer met name aan de hand van casuïstiek is nagegaan, met welke grenzen en marges wij te maken hebben. En ik moet zeggen dat ik dit

een heel deugdelijke manier van wetgeving vind. Als je vindt dat verwijtbaar gedrag op de een of andere manier gestraft moet worden, moet je natuurlijk niet zeggen dat je er maar van afziet, als je er als wetgever niet in slaagt om de delictsomschrijving tot drie cijfers achter de komma te regelen. Nee, verwijtbaar gedrag in dit kader moet gestraft worden en wij zullen ± dit is in het hele wetgevingsproces pregnant aan de orde geweest ± de vraag moeten beantwoorden, wat wel verwijtbaar is en wat in mindere mate verwijtbaar is. Welnu, daarover is bij de parlementaire behandeling op een heel indringende en wat mij betreft bevredigende manier gediscussieerd en ik denk dat ik daarnaar moet verwijzen. Dit neemt niet weg dat er straks ook nog jurisprudentie zal ontstaan, dat er zich in de praktijk casusposities zullen voordoen die ik nu niet kan bedenken en die de Kamer wellicht ook niet kan bedenken. Maar het algemene begrippenkader biedt voor uitvoerders van deze regeling voldoende mogelijkheden, ook als het ultieme verlossende woord niet gesproken is, om er op een adequate manier mee om te gaan.

En, voorzitter, natuurlijk kan het voorkomen dat je de wet te goeder trouw overtreedt, al klinkt dat wat merkwaardig. Wij hebben ook in het debat over de bijstandswet gemerkt dat fouten van uitvoeringsorganen tot conclusies kunnen leiden die gevolgen hebben voor de vraag of er wordt teruggevorderd. Natuurlijk, het vertrouwensbeginsel kan daarbij in het geding zijn. Het zijn allemaal zaken die op een behoorlijke manier een plaats hebben gekregen.

Mevrouw Van Leeuwen heeft nog een probleem aan de orde gesteld dat wij bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel ook zijn tegengekomen. Het gaat om een systeem waarin je verplicht bent om inlichtingen te verschaffen, terwijl je er, als er sprake is van een boete, van moet uitgaan dat het om een criminal charge gaat, zodat er op dat punt een zwijgplicht geldt. Ik zie die spanning, maar dat neemt niet weg dat er in de uitvoering van dit type regelingen ± die is in de schriftelijke voorbereiding aan de orde geweest ± heel exact een moment aan te geven is waarop iemand een boete opgelegd wordt, omdat er sprake is van een criminal charge en dus niet meer van een situatie waarin de

Linschoten

betrokkene wordt verplicht, informatie te verschaffen. Het is echt een vervolgfase, die ook duidelijk tot uitdrukking moet komen in de communicatie met en de behandeling van de betrokkene. Er kunnen naar mijn stellige overtuiging op dit moment geen grote vraagtekens zijn.

Voorzitter! Het thema evenredigheid, ook door diverse woordvoerders aan de orde gesteld, heeft natuurlijk ook in hoge mate de discussie aan de overkant bepaald. Gelet op de systematische keuze die wij hebben gemaakt, is er inderdaad sprake van een breuk met het verleden, waarin uitvoeringsorganen de bevoegdheid hadden om met dit soort instrumenten om te gaan. Nu geeft de overheid zelf aan dat er in geval er aan de delictomschrijving voldaan wordt, een sanctie moet worden toegepast. Die evenredigheid zit in het voorstel ingebakken, omdat de wetgever op dit punt zelf een afweging heeft gemaakt en zich er een oordeel over heeft aangematigd. Het is een zaak die naar mijn stellige overtuiging niet meer helemaal zo op scherp staat als in de periode vanaf de indiening van het wetsvoorstel, omdat er naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer inderdaad een nuancering is aangebracht in de mate van verwijtbaarheid. Als je bij verwijtbaar gedrag kunt overzien wat de gevolgen daarvan zijn en als er geen verzachtende omstandigheden zijn, dan is er sprake van een ernstige mate van verwijtbaarheid die in alle gevallen tot een sanctie leidt. Alleen als die drie factoren gezamenlijk niet doorslaggevend waren, werd er geen sanctie toegepast. In het huidige voorstel is er met een blijvende volledige weigering of een tijdelijke gedeeltelijke weigering door de wetgever wel degelijk in alle opzichten rekening gehouden met de evenredigheid, waarbij de consequenties van een en ander in de praktijk ook duidelijk zijn.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Voorzitter! Het lijkt mij toch dat dit niet zo is. Er was sprake van een blijvende gehele weigering, maar in de context van die drie voorwaarden zou in veel gevallen geen sanctie nodig geweest zijn. Nu is er door het toevoegen van die tweede groep schijnbaar ingegaan op de vragen uit de Tweede Kamer over de evenredigheidstoets, maar de staatssecretaris heeft eraan

toegevoegd dat er nu in alle gevallen een sanctie moet worden toegepast. Ik denk niet dat dit beantwoordt aan het verlangen dat in de Tweede Kamer en zeker ook door mij is geuit, dat er hoe dan ook een evenredigheidstoets zou worden opgenomen.

Staatssecretaris **Linschoten**: In het oorspronkelijke voorstel ± ik heb dat zelf ook altijd verdedigd ± zat een element van evenredigheid, niet daar ingebracht door de uitvoeringsorganen, maar van tevoren afgewogen door de wetgever. Die zei dat er geen uitkering uitbetaald behoorde te worden als er sprake was van verwijtbaar gedrag. Nu is dat een zeer ver gaande consequentie en het betekent dat je zeker in de gevallen waarin er sprake is van lichte vormen van verwijtbaarheid, zo'n conclusie niet kunt trekken. Volgens het oorspronkelijke voorstel werd er in een aantal gevallen waarin er nu wel een sanctie wordt toegepast, een lichtere sanctie, niet gesanctioneerd. Maar zowel aan het voorstel zoals het nu luidt, als aan het oorspronkelijke voorstel lag de gedachte ten grondslag dat niet het uitvoeringsorgaan de evenredigheid afweegt, maar dat de wetgever zelf de afweging maakt dat er, als werkloosheid het gevolg is van verwijtbaar gedrag van de betrokkenen, geen werkloosheidsuitkering behoort te worden uitbetaald.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Maar bij lichte vormen van verwijtbaarheid moet er volgens u ook op deze wijze gesanctioneerd worden. Daar was nu juist bezwaar tegen, want dan kunnen de bedrijfsverenigingen deze lichte vorm niet meer wegen, terwijl die in wezen toch maar tot een heel geringe sanctie had moeten leiden. Nee, er volgt ineens die brute sanctie van halvering van het uitkeringspercentage gedurende 26 weken.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): De staatssecretaris zegt dat de wetgever de evenredigheidstoets zelf heeft uitgevoerd. Wij hebben vastgesteld dat hij het een aardige manier van wetgeven vindt om het via de casuïstiek te doen. Ik vroeg mij af of men aan de overkant elk halfjaar een rondje nieuwe casussen doet. Dat is mogelijk. In ieder geval bevat mij dit iets minder dan de staatssecretaris.

Wat mij intrigeert, is de pretentie van in dit geval de wetgever om de evenredigheidstoets te kunnen uitvoeren en tegelijkertijd vast te stellen dat het de uitvoeringsorganen verboden is om daarbij individuele, persoonlijke overwegingen te betrekken. Ik vraag mij af of die pretentie van de overheid echt zo ver kan en mag gaan. Het lijkt mij namelijk een volstrekt theoretische operatie die tot evidente onrechtvaardigheden kan leiden.

Ik wil nu dan ook mijn vraag concreet beantwoord hebben of ik het goed begrepen heb dat aan de overzijde naar aanleiding van de bespreking van de casusposities de indruk is ontstaan dat wel degelijk door het uitvoeringsorgaan op individueel niveau per geval getoetst wordt. Vervolgens is er in de schriftelijke voorbereiding in dit huis het tegendeel beweerde. Welke van de twee is nu juist?

Staatssecretaris **Linschoten**: Onder alle omstandigheden moet in het individuele geval een beslissing genomen worden.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Het gaat om de afweging.

Staatssecretaris **Linschoten**: Bij die beslissing heeft het uitvoeringsorgaan het gedrag van de betrokkene af te wegen. Het gaat om de vraag hoe dat gedrag beoordeeld moet worden in het licht van de ontstane werkloosheid. Dat gedrag heeft met ongelooflijk veel dingen te maken.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Ook met persoonlijke omstandigheden.

Staatssecretaris **Linschoten**: Toch wil ik ervoor waken om de persoonlijke omstandigheden in dit kader een aparte plaats te geven.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Ik wil dat u ze niet meer uitsluit, zoals u in de schriftelijke voorbereiding hebt gedaan. Het beoordelen van het gedrag in een bepaald geval heeft dus een aantal dimensies, waaronder de persoonlijke omstandigheden. Wij komen een eind verder, als u dat maar toegeeft.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dat ben ik natuurlijk met u eens.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Dan is een groot deel van de schriftelijke

Linschoten

voorbereiding geheel ten onrechte verlopen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Nu moet niet de indruk ontstaan dat, als persoonlijke omstandigheden een aantal problemen met zich brengen, verwijtbaar gedrag dan ineens minder verwijtbaar is. Ik wil dat dus niet overbelichten; ik wil het geen belangrijker plaats geven dan in werkelijkheid het geval is. Het gaat uiteindelijk om het gedrag van de betrokkene. Is dat gedrag als verwijtbaar te kwalificeren, dan is dat aan de hand. Het betreft altijd een beslissing in een individueel geval. Daarbij kunnen tal van omstandigheden en factoren die de omgeving bepalen ook aan de orde zijn. Daarover zijn wij het heel snel met elkaar eens. Ik wil alleen niet in de situatie terecht komen dat in verband met de persoonlijke omstandigheden de vraag gesteld wordt wat de consequenties zijn, als iemand bijvoorbeeld een aantal weken een ziek kind thuis heeft. Daar treed ik dus niet in. Immers, zelfs onder die omstandigheden zou ontslag nemen in deze zin verwijtbaar kunnen zijn.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Ik wil er toch even over doorzeuren, omdat het een uitermate cruciaal punt is. U zegt dat er wel gekeken mag worden naar de persoonlijke omstandigheden, maar dat bij de vraag of het gedrag al dan niet verwijtbaar is, die omstandigheden eigenlijk geobjectiverd of weggeredeneerd behoren te worden. Ook onder de meest bizarre persoonlijke omstandigheden die voor een groot deel een bepaald gedrag verklaren, is de volautomatische beslissing van de wetgever op dit moment dat er dan gesanctioneerd wordt. Dat is dus ongeacht de persoonlijke omstandigheden die tot het gedrag aanleiding hebben gegeven. Het gedrag is qua uitingsvorm kennelijk verwijtbaar. Begrijp ik dat goed?

Staatssecretaris **Linschoten**: Nee, dat begrijpt u niet goed. Ik probeer te zeggen dat niet de persoonlijke omstandigheid in alle gevallen doorslaggevend is, maar het gedrag van de betrokkene. Ik maak het helder aan de hand van dezelfde casuspositie. Het gaat om een werkneemster die ontslag neemt, omdat een kind ernstig ziek is en vier weken lang thuis zit. Welnu, de persoonlijke omstandigheid is het

feit dat het om een ziek kind gaat. Maar de beantwoording van de vraag of iemand dan al dan niet terecht ontslag neemt en recht heeft op een WW-uitkering, wordt natuurlijk in hoge mate bepaald door alle feiten en omstandigheden die aangeven of zij dat in dat geval redelijkerwijs had kunnen doen. Als het gaat om iemand die werkelijk alles op alles heeft gezet om gezinshulp te krijgen of op een andere wijze te voorzien in het opvangen van het betrokken kind en dat kan aantonen, alsook dat het volstrekt helder is dat er geen enkele andere oplossing was dan zelf thuis te blijven, leidt het totaal aan feiten en omstandigheden, waarbij die persoonlijke omstandigheid een rol speelt, alsmede het gedrag van de betrokkene, mij tot de conclusie dat ik niet kan inzien dat dat gedrag verwijtbaar is. Derhalve kan er ook geen sprake zijn van de consequentie die u aangeeft.

Maar ik wil ervoor waken om het element persoonlijke omstandigheid op een zodanige plek neer te zetten dat het een zelfstandige betekenis krijgt, meer dan alle andere omstandigheden. Laten wij die balans en die nuance erin houden. Persoonlijke omstandigheden kunnen natuurlijk een rol spelen. Maar ook persoonlijke omstandigheden ontslaan iemand er niet van om iedere keer het gedrag dat bepaalde gevolgen heeft, te wegen. Het is dat gedrag dat uiteindelijk bepalend is voor de gezamenlijke beantwoording van de vraag.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik heb de hele casuïstiek ook gelezen. Vandaar mijn opmerking dat het uitermate moeilijk is. Een dergelijke manier van werken bevredigt mij niet. In het gegeven voorbeeld had de werkgever zelfs ontslag gegeven, omdat die mevrouw niet op haar werk kwam.

Mag ik het als volgt interpreteren? Persoonlijke omstandigheden in ogenschouw nemen, moet altijd voor de uitvoeringsorganen kunnen betekenen dat het de mate van verwijtbaarheid beïnvloedt. Daar gaat het om. Dan kom je uit bij lichte verwijtbaarheid. Ik had daarvoor zo graag de evenredigheidstoets in de wet gehad, dan maar met een scherpere formulering. Dan kan je altijd de mate van verwijtbaarheid in ogenschouw nemen. Nu is het de blijvend gehele weigering of altijd in

alle gevallen niet in overwegende mate, met de moeilijke uitleg, de toepassing van 26 weken. Dat is een slechte zaak. Je kunt beter de harde, eerste formulering hebben. Ik begrijp overigens best hoe de discussie in de Tweede Kamer hierover is verlopen. Maar daarbij hoort wel de evenredigheidstoetsing. Immers, dan doe je de mensen recht. Dan kun je ook de mate van verwijtbaarheid bepalen. Daar ging het om. Daar zit ook ons probleem, mede omdat de staatssecretaris het zo centralistisch heeft willen regelen. Nogmaals, dat hangt hier nauw mee samen. Welke marge hebben de bedrijfsverenigingen nu voor de beoordeling? Mijn stelling is: op grond daarvan kan onder andere de vakbeweging niets anders doen dan al hun leden adviseren om naar de rechter te gaan. Ik hoop dat de staatssecretaris hier nog heel nadrukkelijk op ingaat. De rechter zal dit behoren te toetsen op grond van artikel 3.4, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht.

Staatssecretaris **Linschoten**: Daar hebt u gelijk in. Maar in feite lopen er nu twee verschillende discussies door elkaar. Het ging er mij in eerste instantie om, een reactie te geven op het hele fenomeen persoonlijke omstandigheden die wel of geen rol kunnen spelen. Ik meen dat ik die vraag beantwoord heb.

Welke consequentie heeft dat vervolgens voor de mate van verwijtbaarheid? Betekent de aanwezigheid van persoonlijke omstandigheden automatisch dat er sprake is van de lichte vorm van verwijtbaarheid? Nee, dat automatisme is er natuurlijk niet. Immers, de moeder met het zieke kind die helemaal niets gedaan heeft om na te gaan of dat probleem op een andere wijze kon worden opgelost dan zelf thuis te blijven, blijft wat mij betreft nog steeds in de termen van strengste vorm van verwijtbaarheid vallen. Met andere woorden: het gaat altijd om de combinatie van persoonlijke omstandigheden en het gedrag dat men gegeven die omstandigheden van de betrokkene mocht verwachten. Het feit dat er sprake is van persoonlijke omstandigheden die enige kleur aan de zaak geven, legitimeert nog geen gedrag dat vermeden had kunnen worden en daarmee werkloosheid die vermeden had kunnen worden.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): In de

Linschoten

memorie van antwoord staat: bij het opleggen van een maatregel, hetgeen een beperking is van het recht op en de hoogte van de uitkering, wordt geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden. Trekt de staatssecretaris die tekst nu in? Anders snap ik het niet.

Staatssecretaris **Linschoten**: Gaat u maar uit van datgene wat ik zojuist gezegd heb. Ik geef u precies aan waar ik bang voor ben en wat ik wel een relevant gegeven vind. Ik vind dat er omstandigheden zijn waarin de persoonlijke omstandigheden een rol kunnen spelen, maar zij hebben geen belangrijkere plaats dan allerlei andere omstandigheden die een rol spelen.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): U ontkent dus dat er geen rekening mee mag worden gehouden, zoals u in de schriftelijke voorbereiding van deze Kamer hebt beweerd. Ik wil dat u dat nu gewoon expliciet terugneemt, want dan weten wij tenminste weer waarover het gaat.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik heb net precies aangegeven hoe de zaak naar mijn idee gezien moet worden. Ik heb de tekst niet bij mij, maar als er bikkelhard staat dat de betrokkene onder alle omstandigheden geen rekening dient te houden met omstandigheden van persoonlijke aard, ben ik het met die zin oneens. Wij moeten echter goed beseffen dat persoonlijke omstandigheden geen alibi kunnen zijn voor gedrag dat desalniettemin verwijtbaar is. Als wij het hierover met elkaar eens zijn, kunnen wij wat mij betreft dit deel van de discussie voor gesloten houden.

De heer **Veling** (GPV): Meteen hierbij hoort de discussie over de derde nota van wijziging. Wat betekent dan "niet in overwegende mate verwijtbaar"? Ik meen dat de staatssecretaris in het voorbijgaan zei dat de oude regeling, dus voor de nota van wijziging, voor sommige mensen misschien voordeliger uitpakt dan de latere.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dat is zeker zo. Dat klopt. Daar hebt u gelijk in. Daar heeft ook mevrouw Van Leeuwen gelijk in.

De heer **Veling** (GPV): De eerste

regeling zou uitkeringsorganen gauwer tot de conclusie hebben gebracht dat iets niet verwijtbaar is en dat er dus geen sanctie behoeft te worden opgelegd. Na de nota van wijziging moet, als er ook maar even sprake van verwijtbaarheid is, in ieder geval die deelsanctie worden opgelegd. Heb ik het zo goed begrepen?

Staatssecretaris **Linschoten**: Ja, daar hebt u gelijk in. In het eerdere voorstel, voor de nota van wijziging, had het langer geduurd voordat een sanctie werd opgelegd. Op grond van de evenredigheidsdiscussie is hierin een nuancering aangebracht. Deze leidt eerder tot de conclusie dat er sprake is van een zij het lichtere vorm van verwijtbaarheid en dus tot het opleggen van een sanctie.

De **voorzitter**: Dit interruptiedebatje begint een beetje uit de hand te lopen. Ik vraag de leden, de staatssecretaris nu zijn betoog te laten vervolgen. Dan kunnen zij eventueel in tweede termijn hierop terugkomen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dit is natuurlijk wel een belangrijk deel van de kern van het debat over dit wetsontwerp. Het verklaart ook voor een heel groot deel wat er na het oorspronkelijke voorstel van het kabinet in de Tweede Kamer is gebeurd. Misschien mag ik het met enkele zinnen afsluiten. Inderdaad resteert er na de nota van wijziging een wetsontwerp dat sneller tot een sanctie leidt, maar wel de mogelijkheid bevat om een lichtere sanctie toe te passen. Op deze manier heeft de wetgever zelf het element van de evenredigheid meer dan in het oorspronkelijke voorstel genuanceerd. In beide gevallen is er dus wel degelijk sprake van een afweging van de wetgever zelf.

De heer De Haze Winkelman en andere woordvoerders hebben gesproken over het verschil in boetes en de aangiftegrens tussen de sociale-zekerheidswetgeving en de fiscale wetgeving. De Kamer weet dat ik met de Tweede Kamer de afspraak heb gemaakt dat ik samen met staatssecretaris Vermeend zo snel mogelijk nadat beide evaluaties klaar zijn, met conclusies kom. Het uitgangspunt hierbij is dat wij proberen om fraude, of het nu sociale-zekerheidsfraude of fiscale fraude is, altijd even hard aan te

pakken. Dit neemt niet weg dat er tussen de fiscaliteit en de sociale zekerheid systematische verschillen kunnen zijn die tot een verschillende aanpak nopen. Ik stel voor dat wij even afwachten wat de evaluaties opleveren en wat er dan over te melden is, inclusief de bevindingen en de conclusies van het kabinet op voorstel van de heer Vermeend en mijzelf over dit onderwerp. Het uitgangspunt blijft dat wij zoveel mogelijk sociale fraude en fiscale fraude op een adequate manier willen aanpakken. Hierbij hoort een heel krachtig en doelmatig instrumentarium.

De heer **De Haze Winkelman** (VVD): Het is toch interessant om van de staatssecretaris de redenen voor die 15% bij bijstandsfraude te vernemen, in het licht van de vergelijking met de fiscaliteit.

Staatssecretaris **Linschoten**: Deze vraag is zo specifiek dat het antwoord erop in mijn stapeltje met specifieke antwoorden zit. Het antwoord is dat met deze 15% zoveel mogelijk is aangesloten bij de richtlijnen die al voor het vervolgen van sociale-zekerheidsfraude bestonden. Met andere woorden: de huidige praktijk is vertaald in een algemene norm. Hierbij heeft het dus geen rol gespeeld welk percentage bij de belastingdienst of waar dan ook geldt. Nee, de bestaande praktijk is uitgangspunt geweest voor de oordeelsvorming. Ook dit kan bij de totale afweging, het overzicht van de aanpak van sociale-zekerheidsfraude en fiscale fraude, worden betrokken.

Ik meen dat ik over de vragen van mevrouw Jaarsma over de eenduidigheid van de delictomschrijving gezegd heb wat erover te zeggen is. Ik geef haar er volmondig gelijk in dat deze eenduidigheid in de wet zelf niet voor de volle 100% te geven is, al was het alleen maar omdat de wetgever er niet toe in staat is, zoveel casuïstiek te verwerken. In een aantal opzichten moet je met een algemeen begrippenkader werken, dat desalniettemin adequaat kan doorwerken. Ik onderschrijf overigens haar opmerkingen over de nuances die inmiddels in het voorstel zijn aangebracht voor de gehele uitsluiting van een uitkering op basis van de Algemene bijstandswet, die niet meer tot de mogelijkheden behoort, en de tussenvariant van de verminderde verwijtbaarheid,

Linschoten

waarover wij inmiddels een paar dingen gezegd hebben.

Mevrouw Jaarsma heeft met enkele andere woordvoerders buitengewoon indringend aan de orde gesteld dat ingeval van een gehele blijvende uitsluiting, die de hoofdregel is, de gevolgen voor betrokkenen verschillend kunnen zijn en dat als gevolg hiervan enkele bijgevolgen, door mevrouw Gelderblom als niet bedoeld omschreven, optreden. Laat ik om te beginnen een opmerking maken over de gevolgen die verschillend zouden zijn.

Natuurlijk kunnen, als een WW-uitkering wordt geweigerd, de gevolgen potentieel verschillend zijn voor betrokkenen. Iemand kan een WW-recht van een halfjaar of een jaar hebben opgebouwd, maar een ander kan inmiddels recht hebben op de maximale uitkeringsduur. Je zou kunnen betogen dat de laatste meer kwijt raakt op het moment dat de uitkering wordt geweigerd. Ik houd mevrouw Jaarsma voor dat dit niet helemaal het geval is. Voor alle betrokkenen die een uitkering aanvragen, wordt op dat moment de uitkering geweigerd, maar zij verspelen natuurlijk niet hun opgebouwde rechten in het kader van de Werkloosheidswet, die voor een deel door de leeftijd wordt bepaald. Als iemand door verwijtbaar gedrag werkloos wordt, hem een uitkering wordt geweigerd, hij binnen drie maanden weer gewoon aan het werk is, hij vervolgens werkloos wordt en zich weer kwalificeert voor een werkloosheidsuitkering, heeft hij niet weer vanaf nul moeten beginnen met het opbouwen van zijn rechten. Met andere woorden: als iemand een uitkering volledig wordt geweigerd, verspeelt hij niet volledig zijn sociale-verzekeringspositie op dat punt. Deze nuancering wil ik aanbrengen.

Ik kom bij de zogenaamde onbedoelde effecten die mevrouw Jaarsma en in navolging van haar enkele anderen noemden, doordat als gevolg van de weigering van de uitkering de betrokkene niet langer verzekerd zou zijn voor de Ziekenfondswet en het arbeidsongeschiktheidsrisico. Hierover zijn een heleboel opmerkingen te maken, die voor een deel te maken hebben met de systematiek in onze sociale zekerheid, voor een deel met de huidige situatie en voor een

deel ook met de vraag om welk probleem het gaat en waarom wij het, als het al een probleem is, willen oplossen. Ik denk dat wij deze drie dingen even goed op een rij moeten hebben. Laat ik beginnen met de huidige situatie.

Ook op dit moment dienen die omstandigheden zich aan, indien de werkloosheidsuitkering wordt geweigerd, om welke reden dan. Dit wetsontwerp verandert daar helemaal niets aan. Het weigeren van een werkloosheidsuitkering hoeft niet het gevolg te zijn van het toepassen van een sanctie, maar kan ook het gevolg zijn van het feit dat iemand niet aan de referte-eis voldoet. In voorkomende gevallen kan dit betekenen dat de betrokkene geen uitkering krijgt en niet verzekerd is voor de Ziekenfondswet en voor het arbeidsongeschiktheidsrisico. In die zin verandert er dus ten principale niet verschrikkelijk veel met dit wetsontwerp, anders dan op het punt van het aantal mensen dat het potentieel kan betreffen.

Voorzitter! Ik voeg daaraan toe \pm ik heb het zo \ddot{e} ven al min of meer aangegeven \pm dat de consequentie in de zin van het wegvallen van deze verzekeringen, niet alleen maar te maken heeft met het opleggen van een sanctie en met het sanctiebeleid. Het heeft ook te maken met overige voorwaarden die gelden in het kader van de Werkloosheidswet. Ik wees zo \ddot{e} ven al op het niet voldoen aan de referte-eis. Maar als je je uitkeringsduur opgemaakt hebt, kunnen zich dezelfde omstandigheden voordoen. Mensen die niet voldoen aan de referte-eis of mensen die hun uitkeringsrechten hebben opgemaakt, mensen die zich keurig hebben gehouden aan de regeltjes, laat je uiteindelijk in de bijstand komen met in ieder geval als gevolg dat men niet langer voor arbeidsongeschiktheid verzekerd is en met als mogelijk gevolg dat men ook niet langer ziekenfondsverzekerd is vanwege de aanwezigheid van een partner die het uitsluit dat er nog een bijstandsuitkering wordt gegeven. Het zou dan heel raar zijn dat je het ten aanzien van mensen die een keurig netjes gedrag hebben gehad, volstrekt acceptabel vindt dat men niet "zomaar" de ziekenfondsverzekering krijgt en niet "zomaar" een arbeidsongeschiktheidsverzekering krijgt, terwijl we voor degenen die wij proberen te straffen, omdat er verwijtbaar gedrag aan de orde is,

die faciliteit wel zouden regelen. Ik zou het op prijs stellen, als mevrouw Jaarsma met name ook op dat element eens zou willen ingaan in haar tweede termijn.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Ik kan meteen een mogelijk misverstand wegnemen. Niemand heeft gezegd: "zomaar krijgen", noch wat betreft het ene, noch wat betreft het andere. Het gaat echter om het volgende verschijnsel. Men heeft een bepaalde periode WW-rechten opgebouwd en er wordt, omdat men in het kader van de WW, in het kader van dat verzekerd risico, een misstap begaat, een sanctie opgelegd. Als gevolg daarvan \pm dit betreft het probleem waarop ik doel \pm wordt echter ingegrepen in de dekking van een heel ander verzekerd risico. Dat betreft het probleem met de WAO.

Het probleem met de Ziekenfondswet betreft de vraag of het niet noodzakelijk zou zijn, dat mensen die als gevolg van deze nieuwe sanctiewet in veel grotere mate uit de uitkeringen en dus uit het ziekenfonds raken, op de een of andere manier verplicht worden om verzekerd te zijn. Dan zeg ik niet dat dit specifiek via het ziekenfonds moet, want het kan heel goed zijn dat iemand bijvoorbeeld in een particuliere verzekering zit. Maar ik zou van het principe uit willen gaan dat door deze sanctiewet niemand extra onverzekerd in Nederland zal rondlopen, daar waar het gaat om de ziektekosten. Dat is heel simpel een soort eigenbelang, want als die mensen niet verzekerd zijn, komen de kosten vervolgens toch dik terug in de vorm van maatschappelijke kosten bij de gezondheidszorg. Het is dus ook een heel pragmatische redenering. En ook hier zeg ik: niet zomaar krijgen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Laten wij beide modaliteiten eens langslopen, zowel die van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, als die van de ziekenfondsverzekering, waarbij wat mij betreft ook het element "krijg je de verzekering zomaar gratis \pm zodat de overigen daarvoor moeten betalen \pm of niet?" een onderdeel van de discussie is. Laten wij teruggaan naar welke casuspositie dan ook; ik ga dan even voorbij aan het gegeven dat hetzelfde kan overkomen aan mensen op wie geen sanctie wordt toegepast, maar die gewoon een

Linschoten

uitkeringsrecht hebben opgebruikt of niet voldoen aan de referte-eis en noem maar op. Men heeft zich verwijtbaar gedragen, wordt ontslagen als gevolg daarvan en het uitvoeringsorgaan weigert op dat moment de uitkering. Nu, de eerste conclusie is dat het zeer voor de hand ligt, dat de betrokkene dan een bijstandsuitkering gaat aanvragen. Sterker nog, hij weet dat eenzelfde verwijtbaar gedrag dat bij de WW leidt tot een volledige uitsluiting, bij de bijstand hooguit een maand uitstel van de uitkering betekent.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Waarom raamt het kabinet dan dat het weglekken naar de Algemene bijstandswet "slechts" 50% bedraagt? Dan houd ik 50% over.

Staatssecretaris **Linschoten**: Daar kom ik op. Ik zeg nu dat ik er even van uitga, dat iemand een uitkering bij de bijstand gaat aanvragen. Dat is element A. Krijgen al die mensen een bijstandsuitkering en zijn zij dus automatisch verzekerd in het kader van de Ziekenfondswet? Het antwoord is: nee. Dit is niet om redenen die in de persoon zelf gelegen zijn of die te maken hebben met de aanloop van de hele geschiedenis. Nee, het heeft bijvoorbeeld te maken met het feit dat de betrokkene een partner of een echtgenoot heeft die inkomen heeft, zodat er in dat gezin, omdat er voldoende gezinsinkomen aanwezig is, geen uitkering in het kader van de bijstandswet wordt uitbetaald. In dat geval is betrokkene in principe ook niet verzekerd.

Is dat een probleem en willen wij dat probleem oplossen? Volgens mij is dit niet zo, want als er een bijstandsuitkering wordt geweigerd op grond van de aanwezigheid van een partner met inkomen, dan is dat bijvoorbeeld een partner met een inkomen beneden de loongrens. Die is dan in het kader van de Ziekenfondswet verzekerd en zijn partner is meeverzekerd en lift mee. Gaat het om mensen die een partner hebben met een inkomen boven de loongrens, dan vinden wij met elkaar dat wij daar geen ziekenfondsverzekering op van toepassing moeten verklaren en vinden wij ook dat die mensen, daar waar het gaat om ziektekosten, zelf voor dat probleem zouden kunnen opkomen. Met andere woorden: je gaat naar de bijstand en krijgt daar een uitkering

en bent verzekerd, of je lift mee met een partner.

Voorzitter! Wat betreft de resterende problematiek van mensen die te maken krijgen met de weigering van een WW-uitkering en die uiteindelijk in het kader van de Ziekenfondswet onverzekerd achterblijven, moet ik eerlijk zeggen dat ik die groep niet zo makkelijk kan duiden, omdat er in bijna alle voorkomende gevallen een oplossing is. De reden waarom de betrokken persoon een partner heeft die geen verzekering heeft, kan gelegen zijn in het feit dat die partner geen werknemer is: deze kan zelfstandige zijn. De partner kan anderszins niet verplicht verzekerd zijn in het kader van de Ziekenfondswet.

Ik zou toch, ook kijkend naar de handavingsaspecten, mevrouw Jaarsma het volgende willen voorhouden. Stel je nu eens voor dat wij zouden zeggen, dat mensen die na een weigering van de WW-uitkering uit hoofde van de ziekenfondswetgeving verzekerd zouden moeten blijven, onder alle omstandigheden die verzekering maar zouden krijgen. Nu, dat is een buitengewoon fraudegevoelige regeling, want als je dan een goedkope ziektekostenverzekering wilt hebben, neem je een baan aan en maakt het zo bont dat je weet, dat je op straat wordt gezet; vervolgens ben je verplicht verzekerd in het kader van de Ziekenfondswet, maar omdat je geen inkomen hebt, valt bij jou geen premie te verhalen en krijg je de verzekering gratis, ook omdat je onmogelijk een partner die bijvoorbeeld zelfstandige is, zou kunnen confronteren met die premie. Het handavingsaspect speelt dus, wat mij betreft, ook een rol.

Mijn conclusie nummer A is: rondom het verzekerd zijn voor ziektekosten hebben wij eigenlijk nauwelijks te maken met een probleem als gevolg van dit wetsvoorstel. In ieder geval wordt er in de praktijk niets veranderd ten opzichte van de huidige situatie en als problemen die mevrouw Jaarsma ziet, zich voordoen, dan doen deze zich al sinds jaar en dag voor. Daar waar het gaat om het arbeidsongeschiktheidsrisico ± een risico dat ik, met haar, wel van een andere orde vind; ik vind het verschil uitmaken of iemand al of niet voor ziektekosten verzekerd is, dan wel of hij al of niet verzekerd is voor het arbeidsongeschiktheidsrisico ± zou ik

mevrouw Jaarsma willen vragen te reageren op de volgende vraag. Waarom hier nu een regeling treffen voor mensen die gesanctioneerd worden, terwijl voor tal van andere categorieën die niet in de termen van de WW-uitkering vallen, precies hetzelfde geldt, terwijl de totale bijstandspopulatie in Nederland niet verzekerd is in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen? Dat moet je dan met elkaar afgewogen hebben. Ik zou graag op dat punt een duidelijke reactie van mevrouw Jaarsma, in haar tweede termijn, vernemen.

Voorzitter! De heer Veling heeft nadrukkelijk gezegd dat wat wij nu aan het doen zijn, eigenlijk een beetje het centraliseren van het sanctiebeleid is. Nu, hij heeft daar op zichzelf gelijk in, maar de redenen daarvoor zijn ook nadrukkelijk aangegeven. De redenen komen erop neer dat de wetgever met deze wet uitspreekt, dat er een adequaat en uniform sanctiebeleid moet worden gevoerd. De heer Veling weet met mij dat de uitvoeringspraktijk rondom het hele thema sanctiebeleid nogal divers in elkaar heeft gezeten de afgelopen jaren. Als die uniformering en een adequatere aanpak van fraude alleen maar mogelijk zijn door op dit punt enigszins te centraliseren, dan vind ik dat met deze wet de juiste keuze is gemaakt. Daarmee wordt, wat mij betreft, geen poging gedaan om een crisis in dit kader te bezweren. Wij proberen het beleid te verbeteren en in termen van wetgeving inderdaad dat sluitstuk te realiseren. Het valt in een aantal opzichten nadrukkelijk te kwalificeren als een meer centrale aanpak en dus misschien wel als een centralistisch aanpak in het geheel.

Voorzitter! Mevrouw Van Leeuwen heeft over de vierde tranche ABW en de rol van justitie een vraag gesteld. Mevrouw Van Leeuwen dringt aan ± ik voeg daaraan toe: niet als eerste ± op spoedige totstandkoming van een algemene regeling voor de boeten in de ABW. Ik heb van de minister van Justitie begrepen dat die boodschap al eerder goed was overgekomen. Zij heeft de Tweede Kamer onlangs toegezegd, op korte termijn te komen met een brief over het tijdschema.

Over de coördinerende rol van Justitie was de formulering in de memorie van antwoord misschien inderdaad te zwak. De werkelijkheid is echter, dat alle wetsvoorstellen inzake bestuurlijke boeten in zeer

Linschoten

nauw en intensief overleg met Justitie worden voorbereid, mede met het oog op de harmonisatie van wetgeving. Dit neemt overigens niet weg, dat er altijd verschillen zullen blijven. Die hangen samen met de aard van de beleidsterreinen. Om een voor de hand liggend voorbeeld te noemen: bij het bestrijden van oneerlijke concurrentiepraktijken zul je toch echt met hogere boetes moeten werken dat bijvoorbeeld in de sociale zekerheid. Daarmee vertel ik mevrouw Van Leeuwen niets nieuws.

Mevrouw Van Leeuwen sprak over het steken van asperges en vroeg, of dat wel of niet als passende arbeid moet worden gezien in het licht van de recente rapportage van de Algemene rekenkamer. Volgens de aangepaste richtlijn passende arbeid is tijdelijk werk aan te merken als passend, zo zou ik haar willen voorhouden. Seizoenwerk en dus ook het steken van asperges is tijdelijk en daarom dan ook als passend te kwalificeren. De conclusie van de Algemene rekenkamer dat sancties geen effect hebben, volgt niet uit het onderzoek. In het onderzoek wordt namelijk slechts de achtergrond geschetst van het beperkte aantal kennisgevingen dat de RBA's naar de gemeenten hebben verzonden.

Voorzitter! Het is inderdaad niet uitgesloten, dat in incidentele gevallen het zwijgrecht al kan gelden voordat de kennisgeving van het voornemen een boete op te leggen, is verzonden. Echter, ik blijf erbij dat in de praktijk in het overgrote deel van de gevallen de toepassing van het zwijgrecht geen problemen zal opleveren.

Voorzitter! Ik heb verschillende woordvoerders opmerkingen horen maken over de invoeringstermijn. U weet dat wij hier een onderscheid hebben gemaakt tussen de uitvoering in het kader van de Algemene bijstandswet en het overige deel van het wetsvoorstel. Ik meen dat de termijnen die wij bepaald hebben, op een zeer adequate manier de uitvoeringsorganen in de gelegenheid stellen om op een zodanige wijze de uitvoering van deze wet voor te bereiden, dat wij daarmee geen problemen hoeven te verwachten.

Voorzitter! Een paar woordvoerders hebben gesproken over de noodzaak van een intensieve voorlichtingscampagne. Ik kan u

daarover het volgende berichten. In het kader van de voorlichting voor de Algemene bijstandswet is een interdepartementale werkgroep opgericht. Die is bezig de voorbereidingen te treffen voor een intensieve voorlichtingscampagne. De campagne is gericht op zowel de uitvoerders als de cliënten en andere belanghebbenden en zal zoveel mogelijk in een voor iedereen begrijpelijke taal worden vormgegeven. Daarnaast wordt zowel door de Sociale verzekeringsbank als door de bedrijfsvereniging in hun reguliere voorlichtingsmateriaal aandacht besteed aan de wijzigingen die dit wetsvoorstel meebrengt, zoals het opleggen van een boete en het aanscherpen van het sanctiebeleid. Ook het element van de verplichte terugvordering komt daarbij aan de orde.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het is de staatssecretaris niet euvel te duiden, gelet op de capaciteit van zijn stem op het ogenblik, maar ons ontging zijn antwoord over de invoeringstermijn.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik heb in dat antwoord aangegeven, dat de invoeringstermijn die ik voorstel en die neergelegd is in het wetsvoorstel, naar mijn idee de uitvoeringsorganen voldoende ruimte geeft om zich daarop op een adequate manier voor te bereiden. Wij behoeven op dit punt dus geen problemen te verwachten, zeker niet daar het gemeentelijke traject rondom de Algemene bijstandswet pas per 1 januari aanstaande dient te worden ingevuld.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Waarom voor de gemeenten pas per 1 januari 1997 en waarom eerder voor de uitvoeringsorganen, gelet ook de eenheid die wij allemaal bepleiten tussen bedrijfsverenigingen, arbeidsvoorziening en sociale diensten? De moeilijkheden die geschetst zijn voor de gemeenten en waardoor deze wat langer tijd krijgen, gelden voor een aantal bedrijfsverenigingen zeker op dezelfde manier.

Staatssecretaris **Linschoten**: Mocht ik op enig moment door de bedrijfsverenigingen overtuigd worden van het feit dat daarvoor meer tijd nodig is, ben ik daar

gevoelig voor. U weet dat ook aan de hand van eerdere voorstellen die wij hebben gedaan met betrekking tot het invoeren van wetsvoorstellen. Ik houd u alleen voor, mevrouw Van Leeuwen, dat ik die overtuiging nu nog niet heb. Ik ga ervan uit dat men, ook indachtig het gegeven dat alle bedrijfsverenigingen al geruime tijd op de hoogte zijn van de inhoud van dit wetsvoorstel, zeer goed in staat is om op een heel korte termijn dit sanctiebeleid verder gestalte te geven.

Voorzitter! Mevrouw Zwerver vraagt waarom niet gewacht is op de sanctierichtlijnen van de SVR. In maart 1994 heeft de toenmalige Sociale verzekeringsraad richtlijnen vastgesteld. In de memorie van toelichting bij de nota van wijziging van april 1995 is uiteengezet waarom het kabinet deze richtlijnen ontoereikend vindt. De richtlijnen lieten veel te veel aan de bedrijfsverenigingen over. De bedrijfsverenigingen konden aldus zelf beslissen, welke sanctie zij oplegden. Uit de sanctiebesluiten van de afzonderlijke bedrijfsverenigingen bleek dan ook, dat er een aanzienlijke discrepantie was tussen de bedrijfsverenigingen. Hiermee waren wij wat mij betreft weer terug bij af, dat wil zeggen bij de situatie die bestond voordat de commissie-Buurmeijer haar werk had gedaan.

In tegenstelling tot hetgeen mevrouw Zwerver veronderstelt, zou het geen oplossing zijn om de uniformering van de sancties in de WW te beperken tot situaties van onomstotelijk vrijwillig ontslag. Een dergelijk begrip roept als het ware om ontduiking. Ook nu komt het immers maar al te vaak voor dat werkgever en werknemer het onderling eens worden over een zogenaamd onvrijwillig ontslag. Waar mevrouw Zwerver wijst op het verschil in werkwijze bij de wachtgeldregelingen van de overheid en die van de bedrijfsverenigingen, wijs ik op het kabinetsvoornemen om de overheidsregelingen al per 1 januari 1998 onder het regime van de werknemersverzekeringen te brengen.

Voorzitter! In het kader van de nieuwe Algemene bijstandswet, zo antwoord ik op vragen van de heer De Haze Winkelman, is een aanscherping van de controle aan de toegangspoort bewerkstelligd, zodat fraude kan worden teruggedrongen. In het kader van het toezichtbeleid op gemeenten wordt in de beoorde-

Linschoten

ling of een gemeente een bijstands-uitkering rechtmatig heeft verleend, geen onderscheid gemaakt tussen de gemeenten.

De heer Veling sprak over het uitsluiten van de blijvend gehele weigering van de ABW in relatie tot het herhaald toepassen van de tijdelijk blijvende weigering. In het kader van het opleggen van een maatregel vanwege onder andere het onvoldoende meewerken aan het verkrijgen of behouden van arbeid in dienstbetrekking, is de mogelijkheid van het blijvend geheel of gedeeltelijk weigeren van de bijstands-uitkering inderdaad komen te vervallen. Ik wijs er nogmaals op, dat slechts wanneer een nieuw feit heeft plaatsgevonden dat maatregelwaardig wordt bevonden, een nieuwe maatregel in de vorm van een tijdelijke gehele of gedeeltelijke weigering van de bijstandsuitkering kan worden opgelegd. Hiervoor is dan ook een nieuw te nemen besluit noodzakelijk waartegen bezwaar en beroep openstaat. Het verschil met het blijvend geheel weigeren van de bijstand is dan ook dat telkens sprake is van een nieuw beoordelingsmoment, waarbij nieuwe feiten en omstandigheden de basis voor de nieuwe beslissing zullen moeten vormen.

Voorzitter! Mevrouw Zwerver heeft namens de fractie van GroenLinks grote bezwaren tegen het niet toekennen van schorsende werking aan bezwaar en beroep. Zoals reeds eerder aangegeven, heeft het kabinet niet gekozen voor het automatisch verlenen van schorsende werking aan bezwaar en beroep. Dit is overigens overeenkomstig de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het lik-op-stuk-beleid hierdoor anders gefrustreerd zou worden. Het uitgangspunt is dat fraude niet mag lonen. Om een effectief fraudebestrijdingsbeleid te voeren, is het noodzakelijk dat er in geval van fraude direct gereageerd kan worden. Bovendien bestaat het gevaar dat schorsende werking een aanzuigende werking heeft op het in beroep en in bezwaar gaan. Dit laat onverlet dat in de praktijk de uitvoeringsorganen niet altijd direct tot invordering zullen overgaan als bezwaar en beroep is ingesteld. In die gevallen waarin dat wel gewenst is, biedt het wetsvoorstel de uitvoeringsorganen de mogelijkheid om direct tot het invorderen van een boete over te gaan. Overigens kan

degenen aan wie een boete wordt opgelegd, altijd bij de rechter om een voorlopige voorziening verzoeken, waaronder schorsing van het besluit tot boete.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Voorzitter! Ik heb nog een vraag over de Ziekenfondswet. Begrijp ik het goed dat degenen die niet via hun partner verzekerd zijn, slechts één maand te overbruggen hebben voordat zij in de bijstand komen? Het gaat dan in feite om die mensen die door hun straf een verkort WW-recht hebben. Daarmee verliezen zij hun ziekenfondsrecht. Maar zou dat, zoals gezegd, de facto maar voor een maand geldig zijn? Heb ik dat goed begrepen?

Staatssecretaris **Linschoten**: Als de WW-uitkering geheel wordt geweigerd als gevolg van ernstig verwijtbaar gedrag, zal men normaliter een bijstandsuitkering aanvragen. Daarop kan ook een sanctie worden toegepast. Maar dezelfde mate van verwijtbaarheid die bij de WW leidt tot het weigeren van de uitkering, zou bij het aanvragen van een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet tot één maand uitsluiting aanleiding geven. Dan zul je bij de ziektekosten inderdaad die ene maand moeten overbruggen. Dat is dus een probleem van een volstrekt andere omvang. Mensen wier uitkering op basis van de Werkloosheidswet op grond van het sanctiebeleid geweigerd wordt, hebben over het algemeen wel degelijk nog steeds toegang tot de Algemene bijstandswet. Uiteindelijk zullen zij daar ook terecht komen, onverminderd het antwoord op de vraag of dat in de praktijk effect heeft omdat er wellicht een partner is met een zodanig inkomen dat men niet langer een uitkering heeft. Een sanctie in de Werkloosheidswet betekent echter zeker niet dat men ook niet in aanmerking komt voor de bijstandswet, dat men om die reden geen inkomen zal hebben en dat men dan ook onverzekerd blijft voor ziektekosten omdat men niet verplicht verzekerd is in het kader van de Ziekenfondswet.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Ik heb de staatssecretaris gevraagd aan te geven hoe dat met de boete moet. De wet vermeldt slechts een maximum. Ik kan mij echter

voorstellen dat er een bepaalde range moet worden aangehouden in relatie tot de ernst van het geval dat zich voordoet. Ik heb daar niets over gehoord. Ik heb ook gewezen op het gevaar van het ontbreken daarvan als uitsluitend elementen van het lik-op-stuk-beleid een rol spelen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Op dat punt zal dus een boeterichtlijn moeten worden ontwikkeld waarin helder is onder welke omstandigheden welke boeten moeten worden opgelegd.

De **voorzitter**: Het is inmiddels uitgesloten dat wij de tweede termijn vóór de dinerpauze kunnen afmaken. Het lijkt mij daarom het beste om nu voor de dinerpauze te schorsen. Daarna zal de tweede termijn aan de orde komen.

De vergadering wordt van 19.40 uur tot 21.13 uur geschorst.

□

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het lijkt mij goed dat ik in tweede termijn niet meer op alle punten inga. Er zou over een aantal opmerkingen van de staatssecretaris best weer een hele beschouwing te houden zijn, maar ik wil dat graag beperken tot enkele hoofdpunten, mede gelet op het stemvermogen van de staatssecretaris. Ik bewonder hem dat hij ons nog zo van repliek heeft gediend. Ik beperk mij nu dan ook tot deze hoofdpunten.

In het licht van de problematiek die mevrouw Jaarsma heeft opgevoerd, wil ik nog eens helder stellen dat de CDA-fractie voorstander was van de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel over de aanscherping van de maatregelen met de blijvende gehele weigering, maar dan in combinatie met de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. De Tweede Kamer heeft niet gekozen voor het inbrengen van het evenredigheidsbeginsel, waarmee recht zou kunnen worden gedaan aan de betrokkenen en ook de bedrijfsverenigingen hun bevoegdheden ten volle zouden kunnen uitoefenen en een gedifferentieerd beleid op maat zouden hebben kunnen voeren. Het is nu of 100% of 50% of niets. De hoofdregel is: 100%. Het is dus of blijvend de gehele weigering of een tijdelijke gedeelte-

Van Leeuwen

lijke weigering of niets. Alleen tussen deze drie mogelijkheden kan worden gekozen. Dat is een centralistische aanpak. In hoeverre spelen hierbij dan persoonlijke omstandigheden nog een rol? Slechts voor zover zij dienen om te differentiëren tussen die twee groepen en verder niet. Dat heb ik na de uitleg van de staatssecretaris goed begrepen. De weging van de persoonlijke omstandigheden dient alleen om te differentiëren tussen artikel 27, lid 1, en artikel 27, lid 2. Dan hebben wij ook nog lid 5 voor de "dringende redenen", maar dat is toch van een andere orde.

Wat zijn hiervan nu de consequenties? Daarvoor is het belangrijk welke uitleg wordt gegeven aan de verhouding tussen de Algemene wet bestuursrecht en deze wetgeving. Ik citeer dan uit artikel 3:4, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht uit de afdeling "Zorgvuldigheid en belangenafweging". Daar staat: "de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen". Bij interruptie meende ik te mogen constateren dat de staatssecretaris instemde met de hieruit door mij getrokken consequentie. Ik merkte toen nog op dat dit veel beroepszaken zou kunnen uitlokken, waardoor iedereen nog de mogelijkheid had om bij de rechter wel met de differentiatie in aanraking te komen. Wat maakte de discussie nou zo moeilijk? Dat is het feit dat ik uit de stukken een- en andermaal een heel andere conclusie had getrokken, bijvoorbeeld uit het antwoord dat de staatssecretaris bij brief van 23 november aan de Tweede Kamer deed toekomen. Daarbij gaat hij in op de vraag van de heer Rosenmüller van Groen-Links, of de verplichte maatregel in de WW niet in strijd is met het in artikel 6 van het EVRM neergelegde evenredigheidsbeginsel. Nadat u hebt uitgelegd hoe het met de criminal charge zit, zegt u: overigens staat artikel 6 er ook inhoudelijk niet aan in de weg dat de wetgever een bepaalde sanctie dwingend voorschrijft; de rechter dient de sanctie volledig op evenredigheid te kunnen toetsen, als de hoogte van de sanctie in het concrete geval door het bestuur is bepaald. Verder stelt u: maar het is anders, als de wetgever reeds heeft vastgelegd welke sanctie moet worden opgelegd; aan dat oordeel van de wetgever is niet

alleen het bestuur, maar ook de rechter in principe gebonden; daarin brengt het EVRM geen verandering. Nu moet u mij eens uitleggen ± dat is erg belangrijk, niet alleen voor mijn fractie, maar voor alle betrokkenen en de gehele wetsgeschiedenis ± hoe het door mij genoemde artikel van de Algemene wet bestuursrecht zich verhoudt tot deze interpretatie door de wetgever van datgene wat hij met de wet bedoeld heeft. Toen ik bij interruptie ruimte creëerde, knikte u instemmend. In de discussie in de Tweede Kamer bleek af en toe ook dat er ruimte is voor de onafhankelijke rechter. Ik denk ook dat dit de bedoeling is van de Algemene wet bestuursrecht. In uw beantwoording hier neemt u dat nu echter helemaal terug.

Mijn tweede punt betreft de motie-Jaarsma en de problematiek die mevrouw Jaarsma heeft opgevoerd. De staatssecretaris weet dat ik wel eens anders reageer, maar ik wil hem dit keer bedanken voor de uitgewisselde argumenten. Ik vind ook dat wij elkaar op argumenten moeten overtuigen. De staatssecretaris heeft mij in ieder geval geleerd dat wij met betrekking tot de WAO-problematiek naar een andere oplossing zouden moeten zoeken. Naar mijn overtuiging ± mevrouw Jaarsma zal een en ander nog toelichten ± zit die oplossing volledig in artikel 81 van de Wet op de arbeidsongeschiktheid ingebakken. Misschien ligt het wat moeilijker, gezien datgene wat de staatssecretaris, mede uit een oogpunt van rechtsgelijkheid, heeft gezegd over het ziekenfonds. Ik schrok een beetje van wat hij zei. Dit is mij echt ontgaan; ik moet blijkbaar nog wat bijlezen in het vak. In de wet is opgenomen dat je, als je niet aan de referte-eisen voldoet, niet meer voor het ziekenfonds verzekerd bent, wanneer je geen uitkering meer krijgt. Daar komt het op neer. De staatssecretaris zei dat ons voorstel in feite rechtsongelijkheid oplevert. Daar heb ik begrip voor. Ik heb echter geleerd dat het niet verstandig is om in de sociale zekerheid te wachten tot je de laatste onrechtvaardigheid hebt opgelost. Je moet altijd ergens beginnen.

Nu hoor ik mevrouw Borst telkenmale luide roepen dat ons ziekenfondssysteem toegankelijk, bereikbaar en betaalbaar moet zijn voor iedereen. Ik ben dat grondig met haar eens. Het is dus ook de

bedoeling van dit kabinet. Voor de betaalbaarheid hebben wij in de ziekenfondswetgeving een systeem opgenomen voor de mensen met een inkomen onder de loongrens. Wij hebben ook nog de wet-Van Otterloo, maar daar ga ik nu maar even stilzwijgend aan voorbij. Verder hebben wij de particuliere verzekeringen. Dat is nu eenmaal ons systeem. Misschien is de groep kleiner dan ik denk, omdat mensen meeverzekerd kunnen zijn. Naar mijn overtuiging gaat het echter om meer dan 100 tot 1000. Er zijn namelijk ook veel zelfstandigen die opgehouden zijn met hun bedrijf en in loondienst zijn gaan werken, maar die toch blijvend geweigerd worden. Ik blijf zeggen dat er voor hen een mogelijkheid moet zijn om via de Ziekenfondswet verzekerd te zijn. Als dit voor u spanningen oplevert, heb ik een omgekeerde boodschap. Dan moeten wij het nu wel doen, maar dan moeten wij u het dringende verzoek meegeven om met mevrouw Borst en het kabinet te bespreken dat wij ook voor de rest in dit opzicht een sluitende oplossing krijgen. Nu hebt u ons in de pauze nog enkele andere mogelijkheden aan de hand gedaan. Ik ben zeer open; ik wil graag over die argumenten discussiëren, eventueel ook nog volgende week. Gehoord de uiteenzettingen, steunt mijn fractie evenwel de motie die mevrouw Jaarsma straks zal indienen. Ik hecht eraan om daar volstrekte helderheid over te scheppen.

Ik kom op mijn derde punt en daarna houd ik op, niet omdat het een calvinistische preek is in drie punten, maar omdat ik beloofd had om kort te zijn. Dit punt betreft de invoeringstermijn. Waarom ben ik daar zo hard over? Ik wil de staatssecretaris vanavond niet weer de hele zaak van de reïntegratie en wat dies meer zij nahouden, maar ik zeg hem wel dat hij niet te gemakkelijk moet afgaan op datgene wat hij gezegd heeft. De hele uitvoeringswereld is natuurlijk een beetje platgeslagen; zij kan bijna niets meer goed doen. Zij zal dus snel geneigd zijn om te zeggen dat zij het wel kan uitvoeren. U geeft de gemeenten meer ruimte. Ik denk wel eens: dat is wel erg gemakkelijk, dan gaat het weer om de overheid; er wordt weer een blik ambtenaren verplaatst om de klus te klaren, maar zij krijgen tot 1 januari 1997 de tijd. Ik heb wel eens het gevoel ± dat is misschien

Van Leeuwen

een punt van verschil tussen de paarse partijen en het CDA ± dat dit mede bedoeld is om de bedrijfsverenigingen harder en scherper te treffen. Dan gaat het echter om mensen, want zij werken voor mensen. Waarom wil ik nu dat u de invoeringstermijn later stelt? U kunt mij vanavond niet verzekeren dat voor alle bedrijfsverenigingen geldt dat zij deze wet over drie maanden punctueel kunnen invoeren. Als je het beleid zo aanscherpt, moet er ook sprake zijn van rechtsgelijkheid. Als u zich er niet van vergewist hebt dat in heel Nederland het kennisgevingsbeleid van de arbeidsbureaus op dezelfde wijze wordt toegepast en dat er dus geen sprake is van rechtsongelijkheid, dan vraag ik u wat die paar maanden er nu toe doen. Wij hebben op het ogenblik natuurlijk wel een handhavingsbeleid. Nu wij echter zulke aangescherpte maatregelen in het geweer brengen, moeten wij het wel goed doen.

Als u aan de welgemeende bezwaren van dit huis tegemoet komt, zal de CDA-fractie het wetsvoorstel steunen. Dat zult u echter al wel begrepen hebben uit mijn eerste termijn. De discussie moet nu wel op een redelijke manier afgerond worden. Hopelijk wordt er ook nog wat meer serieus aandacht gegeven aan het verlangen van de oppositie met betrekking tot de invoeringstermijn.

De **voorzitter**: Ik wil toch nog eens de opmerking maken dat in ons reglement van orde nog steeds staat dat de leden zich richten tot de voorzitter. Dat betekent dat het woord "u" altijd de voorzitter betekent en dat de leden en de staatssecretaris in de derde persoon over elkaar spreken.

□

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Voorzitter! Ik denk dat wij met de gedachtenwisseling in eerste termijn in ieder geval een eindje zijn opgeschoten, zij het dat dit niet in alle opzichten tot grote euforie aan onze kant leidt.

In de eerste plaats verschillen wij, denk ik, blijvend met de staatssecretaris van mening over de vraag of de delictomschrijving op deze wijze door de wetgever kan worden opgesteld. Als ik de staatssecretaris vraag wat nu verwijtbaar gedrag is,

blijkt dat de wetgever het verlossende woord niet kan geven. Verder acht de staatssecretaris de ontwikkeling van criteria en de invulling van begrippen via casusposities een deugdelijke manier van wet geven. Ik ben zo vrij om daar enigszins met hem van mening over te verschillen. Ik noem dadelijk nog een paar voorbeelden.

Tevreden zijn wij met de toezegging van de staatssecretaris dat hij zijn eerdere uitlating in de stukken zal terugdraaien. Het gaat dan om de zinsnede dat het verboden is om bij de overweging een maatregel op te leggen in individuele gevallen ook persoonlijke omstandigheden in aanmerking te nemen. Wij vinden dat een belangrijke vooruitgang. Ik zit nog wel even met de uitleg die hierbij is gegeven. De staatssecretaris zegt dat het uitvoeringsorgaan uitsluitend toetst of het gedrag van een individueel geval leidt tot verwijtbaarheid. De evenredigheids-toets is immers al door de wetgever gemaakt. Het "alles of niets"-karakter van deze wet maakt dat dit wel heel erg nauw gaat luisteren. De vraag is of het verstandig is die weg op te gaan, maar goed, eventueel gaan wij die op.

Ik kom nog even terug op het voorbeeld van de staatssecretaris over de moeder met het zieke kind. Wij vragen ons af hoe het gedrag van die moeder getoetst moet worden. Heeft zij nu echt alles gedaan wat in haar vermogen lag om het probleem op te lossen? Als aan het eind van de rit blijkt dat het probleem onoplosbaar is, zou het kunnen leiden tot niet verwijtbare werkloosheid. Ik houd de staatssecretaris het volgende voor, om zijn eigen veelgebruikte uitdrukking te gebruiken. Deze mevrouw heeft wel haar moeder gevraagd om op te passen, maar heeft helaas nagelaten om haar schoonmoeder ook te vragen, want met haar schoonmoeder leeft zij niet op voet van vriendschap. Leidt dit nu tot verwijtbaarheid? Hoe ver moet de bedrijfsvereniging gaan waar het de beoordeling betreft van de persoonlijke omstandigheden van iemand? Het lijkt mij steeds interessanter om bij een bedrijfsvereniging te werken.

Een ander voorbeeld dat ik in mijn eerste termijn heb genoemd maar waarop de staatssecretaris niet is ingegaan, betreft de mevrouw of mijnheer van wie de partner opeens de koffers gepakt blijkt te hebben,

waardoor de achterblijvende volledig over de rooie gaat. Deze betrokkene is dermate lamgeslagen dat hij of zij niets doet. Dat is dus geen gedrag. Leidt dat tot verwijtbare werkloosheid? Ik wil er maar mee aangeven dat het ingewikkeld is om op deze manier tot een ordelijk systeem van wetgeving te komen.

Een heel interessant artikel stond in de Staatscourant van, naar ik meen, afgelopen vrijdag, onder het kopje "Recht en rechter, de RDA beledigt werkneemster". In het kort komt het erop neer dat de regionaal directeur Arbeidsvoorziening een ontslagvergunning afgaf voor een werkneemster die al langer dan twee jaar arbeidsongeschikt was. Ze had een verhouding gehad met haar chef. Dat was niet zo goed afgelopen, waarop ze zich ziek meldde. De RDA heeft in zijn beschikking ten aanzien van de ontslagvergunning een aantal zaken opgenomen, waarvan de Ombudsman bepaalde dat dit onbehoorlijk bestuur was. Ons intrigeert nu de vraag of het gedrag van deze vrouw verwijtbaar is. Als zij geen WW-uitkering krijgt, houdt zij dan wel haar WAO-uitkering? Als zij verwijtbaar werkloos is, is zij toch ook niet meer verzekerd voor de WAO? Ik hoor hierop graag de reactie van de staatssecretaris.

Ik heb geen antwoord gekregen op mijn vragen naar de aantallen met betrekking tot de nota van wijziging. Ik vraag de staatssecretaris recht op de man af of die aantallen niet met een natte vinger in de lucht zijn bedacht. Ik geloof niet dat er iemand in Nederland is die precies kan voorspellen hoeveel mensen er frauderend gedrag gaan vertonen in de toekomst. Dus op zichzelf is het een schot in de lucht. Ik begrijp wel dat je getallen nodig hebt om je besparingen uit te rekenen, maar in alle eerlijkheid zouden wij ons kunnen voorstellen dat dit toch wat minder gefundeerd is dan het lijkt.

Ook heb ik geen antwoord gekregen op mijn vraag naar de verklaring voor het uitblijven van het besparingsverlies bij de introductie van de tussensanctie. Wij hebben al laten weten in eerste termijn dat wij niet zo geweldig gelukkig zijn met die tussensanctie omdat die de systematiek van de wet dermate compliceert dat je vermoedelijk een beweging van boven naar beneden krijgt. De gevallen die bij de oorspronkelijke opzet van de wet niet

Jaarsma

gesanctioneerd zouden worden komen nu in aanmerking voor de tussensanctie. En de tussensanctie vertoont een toenemende druk naar beneden, waardoor er meer mensen geheel worden gesanctioneerd. Ik krijg graag een toelichting op de reden waarom het kabinet meent dat er geen besparingsverlies optreedt door de introductie van de tussensanctie. Ik geloof niet dat de introductie van de tussensanctie precies dat oplevert wat de Tweede Kamer had willen bereiken.

Vervolgens kom ik te spreken over de nevenrechten. Wij zijn gevoelig voor het argument dat wanneer je het nevenrecht arbeidsongeschiktheid wilt afdekken, je geen nieuwe ongelijke behandeling moet introduceren. Daarin heeft de staatssecretaris volstrekt gelijk. In de motie die ik straks zal indienen, vragen wij om gesanctioneerden een mogelijkheid te bieden op basis van artikel 81 WAO om hun arbeidsongeschiktheidsverzekering te continueren gedurende de periode dat hun WW-uitkering had geduurd indien de sanctie niet zou zijn opgelegd. Daarbij wordt exact bereikt, wat ik beoog, namelijk dat je in precies dezelfde periode waarin je anders een WW-uitkering had gehad en dus verzekerd was voor de WAO, verzekerd kunt zijn voor de WAO. Uiteraard hangt daar een prijskaartje aan.

Dan de ziektekosten. De staatssecretaris zegt hierover: dat zijn er maar heel weinig. Dat is even oncontroleerbaar wanneer ik zeg dat het er heel veel zijn. Daar komen wij dus niet veel verder mee. Het tweede deel van het dictum van de motie strekt ertoe om een soort vangnet te creëren om degenen die niet anderszins verzekerd of medeverzekerd zijn toegang te geven tot de ziekenfonds.

Voorzitter! Bij dezen overhandig ik u de motie.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Jaarsma, J. van Leeuwen, Veling, De Boer en De Wit wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat werkloze werknemers van wie de WW-uitkering blijvend geheel geweigerd is, niet verzekerd zijn voor de WAO en voor de Ziekenfondswet voor zover ze geen beroep op de ABW kunnen doen;

overwegende, dat uit de toelichting bij de eerste nota van wijziging blijkt dat het kabinet raamt dat van deze categorie WW-gesanctioneerden na inwerkingtreding van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid

- op jaarbasis circa 31.500 personen uitgesloten zullen zijn van de publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering (thans, op basis van dezelfde toelichting, circa 1200 personen);

- op jaarbasis circa 15.750 personen niet meer voor de Ziekenfondswet verzekerd zullen zijn (thans circa 600 personen);

overwegende, dat over de exacte aantallen personen geen uitspraak gedaan kan worden, maar dat in ieder geval duidelijk is dat de aantallen WW-gesanctioneerden die hun nevenrechten verliezen ten opzichte van de huidige situatie exponentieel zullen toenemen;

spreekt als haar mening uit dat deze neveneffecten van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, mede gezien de argumentatie ter zake van de intrekking van de leden 3 en 4 van artikel 16 WW ter gelegenheid van de Veegwet, ongewenst moeten worden geacht;

verzoekt de regering v^oo^r de inwerkingtreding van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid deze dan wel de relevante materiewetten zodanig te wijzigen dat bij blijvende weigering van de WW-uitkering

- de gesanctioneerden de mogelijkheid wordt geboden op basis van artikel 81 WAO hun arbeidsongeschiktheidsverzekering te continueren gedurende de periode waarin hun WW-uitkering had geduurd indien de sanctie niet zou zijn opgelegd;

- gesanctioneerden indien zij kunnen aantonen niet op andere wijze verzekerd of meeverzekerd te zijn voor de ziektekosten, toe te laten tot de ziekenfondsverzekering,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt nr. 114f (23909).

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Voorzitter! Het stemgedrag van mijn fractie is onverminderd afhankelijk van de antwoorden van de staatssecretaris. Dus wij blijven gespannen toeluisteren.

□

De heer **De Wit** (SP): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording. Hij heeft glashelder uiteengezet dat de hoofdregel van de wet is en blijft de algehele blijvende uitsluiting als er sprake is van verwijtbaarheid. De uitzonderingsmogelijkheid, namelijk het niet in overwegende mate verwijtbaar zijn, is eigenlijk zeer beperkt. Er is op grond daarvan slechts de mogelijkheid om gedurende een halfjaar 35% van de uitkering te krijgen. Verder ontbreekt elke verfijning, elke differentiatie. Er is terecht al gezegd dat het wegen van de persoonlijke omstandigheden moet uitmonden in een meer genuanceerde sanctie.

Mevrouw Van Leeuwen heeft terecht gesproken over het verband met de Algemene wet bestuursrecht. Ik verwacht en voorspel dat juist op dit punt in zeer hevige mate geprocedeerd zal worden. Op die manier zal uitgevochten worden of er wellicht toch een mogelijkheid tot differentiatie is. Ik juich dat overigens toe. Het is broodnodig dat daarover duidelijkheid komt.

Ik voorzie dat over nog veel meer aspecten geprocedeerd zal worden, zowel bij de arbeidsvoorziening als bij de kantonrechter. Iedereen wil voorkomen dat hem verwijtbare werkloosheid wordt aangewreven. Men heeft er alle belang bij om die zware sanctie te vermijden. De advocatuur en de rechtshulpverleners zullen er in hevige mate op aandringen om die vraag duidelijk beantwoord te krijgen.

Ik heb de motie medeondertekend en daar heb ik weinig aan toe te voegen. Ik ben benieuwd naar de reactie van de staatssecretaris daarop. De uitslag van de stemming over de motie zal mijn mening over het wetsvoorstel niet veranderen. De wet is voor mij een breuk met het tot op heden redelijke systeem van sancties. Zij is onaanvaardbaar omdat daarin het primaat van de algehele uitsluiting geldt. Voor de betrokkenen zal een en ander in zeer

De Wit

veel gevallen bijzonder zware financiële consequenties hebben. Ik zal tegen aanvaarding van het wetsvoorstel stemmen.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Voorzitter! Uit het antwoord van de staatssecretaris maak ik op dat het "vuiltje" gelukkig veel minder voorstelt dan wij aanvankelijk dachten.

In mijn fractie is men het er niet geheel over eens of deze uitsluiting nu gezien moet worden als een verzwarende van de strafmaatregel of als een logisch gevolg van een terecht opgelegde straf. Voor beide interpretaties is iets te zeggen. Persoonlijk heb ik de neiging om te kiezen voor de verzwarende van een opgelegde sanctie. In de motie worden de mogelijkheden met nadruk beperkt tot de periode waarover men anders rechten gehad zou hebben.

Ik hoor graag van de staatssecretaris of het volgende juist is. Er geldt kennelijk slechts als sanctie een periode van één maand voor men toegang tot de bijstand krijgt. Als men al in het ziekenfonds zit, geldt een overbrugging van één maand. In feite is er dus geen sprake van een gat. Ik zou het bijzonder op prijs stellen als de staatssecretaris dat nog na zou willen gaan. Het punt van het niet verzekerd zijn voor ziektekosten, vooral van gezinsleden, wordt door ons gevoeld als een verzwarende van de straf. Ik wacht met belangstelling het antwoord van de staatssecretaris af.

Mevrouw **Zwerver** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording. Niet dat al mijn vragen beantwoord zijn of dat wij er veel mee opgeschoten zijn of dat mijn fractie meer begrip heeft voor dit wetsvoorstel, laat staan overweegt om haar stemgedrag te veranderen, maar toch dank ik voor de beantwoording.

Mij is niet precies duidelijk geworden wat nu precies het traject is bij het elimineren van de verschillen in de vervolging en de strafbaarstelling bij de fiscale en de sociale wetgeving. Welke procedure en welk traject zijn nu in gang gezet? Kan de staatssecretaris dit nog eens helder uiteenzetten?

De staatssecretaris is niet ingegaan op mijn vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de flexibilisering van de arbeid. Bij het hip-hoppen van de ene baan naar de andere is een goede WW onontbeerlijk. Dit wetsvoorstel biedt die garantie niet. Sterker nog, de WW wordt erdoor uitgehold. Impliciet zullen flexibele arbeidscontracten een nog grotere onzekerheid voor de betrokkenen met zich brengen. Graag een reactie van de staatssecretaris.

Ik heb gesproken over het veranderen van de bevoegdheid en over de verplichting tot terugvoering van onterecht of te veel betaalde uitkeringsgelden. Ik heb gevraagd om een duidelijke en bruikbare definitie van het begrip "behoudens dringende redenen". Deze definitie heb ik tot nu toe niet gehoord. Wellicht kan de staatssecretaris in tweede termijn nogmaals een poging wagen.

Tot slot kom ik terug op het lik-op-stuk-beleid bij het invorderen van de boete. Het is mij volstrekt onduidelijk waarom er gekozen is voor een andere benadering dan die bij de belastingdienst wordt gehanteerd. Waarom is verwijtbaar werkloos zijn erger ± er volgt direct een straf ± dan bijvoorbeeld belastingfraude?

Voorzitter! In eerste termijn heb ik van de andere partijen de volgende kwalificaties over deze wet gehoord. Het CDA: het aan de orde zijnde wetsvoorstel is snoeihard. De PvdA: het is een overkill, een doorschieten naar de andere kant. GPV: een overreactie bij uitsluiting WW. SP: een grote verslechtering in de sociale zekerheid. D66 zag een vuiltje en de VVD vond het best.

De conclusie van GroenLinks. Hoewel mijn fractie een voorstander is van het effectief bestrijden van alle vormen van fraude, vindt zij dat deze wet te ver doorschiet. Er geldt nu voor deze vorm een veel harder regime dan voor de overige vormen van fraude die ik in eerste termijn heb opgesomd. Mijn fractie zal dit wetsvoorstel dan ook niet steunen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Voorzitter! Ik dank de Kamer voor haar inbreng in tweede termijn. De CDA had, als er dan toch een keuze moest worden gemaakt, liever voor de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel gekozen. Ik neem daar

kennis van. Het zal ook mevrouw Van Leeuwen zijn opgevallen dat het kabinet gezien de gehele discussie over de evenredigheid, deze wending voor zijn verantwoordelijkheid heeft genomen, met alle consequenties van dien. Een aantal betrokkenen dat oorspronkelijk geen sanctie opgelegd zou krijgen, krijgt dat nu wel. Desalniettemin is er wel een extra nuance aangebracht. Niet meer in alle gevallen wordt de meest verstrekende sanctie opgelegd. Deze afweging is gemaakt en het eindresultaat daarvan neem ik voor mijn verantwoordelijkheid.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie kan het wetsvoorstel niet geheel los zien van de discussie over de benadering van het maatschappelijk middenveld, waarover wij van mening verschillen met het paarse kabinet. De structuurwijziging van de bedrijfsverenigingen waardoor een deel van hun bevoegdheden wordt afgenomen, vinden wij een slechte zaak, die bovendien nog eens slecht uitvalt voor de betrokkenen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Er is gekozen voor een geloofwaardig en adequaat sanctiebeleid, juist om de redenen die ook namens de CDA-fractie in eerste termijn zo pregnant zijn aangegeven, namelijk dat solidariteit alleen te verdedigen is indien de overheid ook geloofwaardig optreedt als mensen "de kluit beduvelen". Daarvoor is een werkbaar, doelmatig instrumentarium nodig. Vanwege het in de kern niet aantasten van het solidariteitsstelsel is een doelmatig, effectief, maar ook geloofwaardig overheidsbeleid op zijn plaats.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Het kabinet voert ook een beleid van zorg, beleid op maat. In het aan de orde zijnde wetsvoorstel kan er niet worden gedifferentieerd en kan er geen beleid op maat worden gevoerd. Er mag van mij een "snoeihard" beleid worden gevoerd om misbruik en oneigenlijk gebruik aan te pakken, maar het moet wel een menselijk beleid, een beleid op maat zijn.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik houd de CDA-fractie voor dat in dit wetsvoorstel de naar mijn overtuiging wenselijke maat is neergelegd. Die maat komt er inderdaad op neer

Linschoten

dat er in alle gevallen waarin werkloosheid ontstaat door verwijtbaar gedrag van betrokkene, er een sanctie opgelegd dient te worden. Men kan het oneens zijn met de maat, maar daarvoor is wel gekozen. De wetgever stelt voor een niet onbelangrijk deel de marge vast.

Voorzitter! Dat houdt ook verband met de vraag van mevrouw Van Leeuwen, op welke wijze een en ander zich verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht en het gegeven dat beslissingen van bestuursorganen geen onevenredige consequenties mogen hebben. Voorzitter! Artikel 3, lid 4, van de AWB schrijft bestuursorganen voor dat bij het nemen van besluiten de rechtstreeks betrokken belangen moeten worden afgewogen en dat de uitkomst van die belangenafweging niet onevenredig mag zijn. Mevrouw Van Leeuwen heeft dit ook aan de orde gesteld. Daarbij hoort wel \pm dat staat er ook \pm dat het bestuursorgaan die belangenafweging binnen de grenzen van de wet moet maken. Artikel 3, lid 4, onder 2, is bedoeld voor de situaties waarin de wet het bestuursorgaan de beleidsvrijheid laat. Dat doet zich in dit geval niet voor. Wij hebben er met nadruk voor gekozen om als wetgever zelf die belangenafweging te maken en om de bestuursorganen op dit punt geen beleidsvrijheid te laten. Dat is overigens niet ongevoel, want zogenaamde "gebonden" besluiten komen in onze wetgeving wel vaker voor.

Voorzitter! De invoeringstermijn. Ik ben ervan overtuigd dat de periode die voor uitvoeringsorganen beschikbaar is voor implementatie van het voorgestelde systeem voldoende is, namelijk drie maanden voor de uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen en tot 1 januari 1997 voor de gemeenten in het kader van de ABW. Ik meen dat wij daarmee een verantwoorde invoeringstermijn hebben gerealiseerd, zodat brokken voorkomen kunnen worden.

Voorzitter! Ik stel met tevredenheid vast dat mevrouw Jaarsma vindt dat wij in dit debat op zijn minst een stuk zijn opgeschoten. Dat is ook de bedoeling van debatteren. Wij zullen het misschien niet geheel eens worden over de beantwoording van de vraag hoe concreet een delictomschrijving moet zijn. Ik heb in eerste termijn geprobeerd, aan te geven dat een delictomschrijving

waaruit limitatief alle casusposities blijken, niet mogelijk is. Derhalve moeten er op dat punt enige concessies worden gedaan, maar wel op een zodanige wijze dat er een werkbaar, helder en begrijpelijk systeem resteert.

Voorzitter! Nog een enkele opmerking over de persoonlijke omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden. Ik stel met tevredenheid vast dat mevrouw Jaarsma gelukkig is met mijn uitleg in eerste termijn. Wij moeten niet in verdere casuïstiek vervallen in de zin dat als een kind ziek is en je hebt alleen aan je moeder en niet aan je schoonmoeder gevraagd om op te passen, je dan wel of niet over de grens heen bent gegaan. Zo ligt dat niet. Ik heb geprobeerd, duidelijk te maken dat als je met die persoonlijke omstandigheid werd geconfronteerd, je in een gesprek helder zult moeten maken dat je werkelijk veel eraan hebt gedaan om het probleem op een andere manier op te lossen dan door zelf thuis te blijven. Op dat punt zal een oordeel gevormd moeten worden door het uitvoeringsorgaan over de vraag of het gedrag als verwijtbaar is te kwalificeren. Ik ben het dan ook niet met de interpretatie van mevrouw Van Leeuwen eens dat hetgeen ik heb gezegd over persoonlijke omstandigheden alleen betrekking heeft op de keus tussen de gehele of de tijdelijke weigering. Het totaal aan gedragingen, inclusief de omstandigheden die daarbij een rol spelen \pm ook de persoonlijke \pm leidt tot de conclusie van het bestuursorgaan dat er geen sprake is van verwijtbaar gedrag. Als er geen sprake is van verwijtbaar gedrag, wordt er gewoon een uitkering toegekend, want dan is men niet verwijtbaar werkloos, met alle slagen om die ik om de arm heb gehouden.

Voorzitter! Mevrouw Jaarsma heeft een opmerking gemaakt over de cijfers. Zij vroeg zich af of het natte-vingerwerk is. Ik weet met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat die cijfers niet voor de volle 100% zullen uitkomen. Wij hebben naar beste vermogen, aan de hand van de beschikbare informatie, gepoogd om een kwantitatief beeld te schetsen. Ik wil dat geen natte-vingerwerk noemen, maar een serieuze poging om een en ander zo goed mogelijk te kwantificeren. Ik heb geen beter rekenwerk dan dit. Ik kan niets voorschotelen waarvan ik met een nog grotere waarschijnlijk-

heid zou weten dat daarmee de waarheid wordt benaderd.

Het uitblijven van het besparingsverlies na de nota van wijziging is gebaseerd op het gegeven dat weliswaar in een aantal gevallen de sanctie geringer zal zijn. Vastgesteld moet echter worden dat er sneller gesanctioneerd zal worden. De veronderstelling op basis van het beschikbare materiaal is dat beide elementen elkaar in evenwicht houden. Ik heb geen beter materiaal op tafel te leggen. Het is wat wij naar vermogen kunnen produceren op dit punt. Wij weten welke onzekerheidsmarge in acht genomen moet worden.

Voorzitter! Ik ben niet nader ingegaan op de flexibiliteit, omdat ik meen dat dit onderwerp los staat van dit wetsvoorstel. Ik vind niet dat dit voorstel de Werkloosheidswet uitholt. Ik ben het met mevrouw Zwerver eens dat een goede, briljant-gerande WW-regeling een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Ik heb begrepen dat de GroenLinks-fractie weinig steun geeft aan maatregelen die flexibiliteit op de arbeidsmarkt in die zin enorm vergroot. In het kader van het geven van een diamant-gerande sociale zekerheid moet je geen ultieme poging doen om flexibele arbeidsrelaties zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Dit onderwerp is ook aan de orde bij de discussie over het vereiste sociaal stelsel in de toekomst. Voorkomen moet worden dat de sociale zekerheid grote belemmeringen oplevert voor noodzakelijke flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Het gaat echter te ver, de zaak zodanig om te draaien dat iedere aanpassing van de werkloosheidswet \pm die door mevrouw Zwerver als een verslechtering wordt gekwalificeerd \pm een enorme domper zou zijn voor de ontwikkeling van flexibele arbeidsrelaties in dit land. Zo zitten de zaken niet in elkaar.

Over het lik-op-stuk-beleid ben ik het niet geheel met mevrouw Zwerver eens. Ik vind dat de behandeling door de belastingdienst en door uitvoeringsorganen sociale verzekering niet op die wijze vergeleken mag worden. Ik vind het lik-op-stuk-beleid wel degelijk belangrijk. Het is een element dat in de vergelijking \pm hoe pakken wij de zaken aan de fiscale kant aan en hoe aan de sociale-verzekeringskant? \pm

Linschoten

zal worden betrokken. Collega Vermeend en ik komen nog dit voorjaar met een nader standpunt.

Voorzitter! De resterende opmerkingen hebben alle te maken met elementen die voorkomen in de motie van mevrouw Jaarsma. Ik wil beginnen met de alinea, die begint met de woorden "spreekt als haar mening uit ...". Ik meen dat ik dat moet proberen te nuanceren. Voor zover het gaat om consequenties die ongewenst moeten worden geacht, zijn die niet het gevolg van het wetsvoorstel. Ook op dit moment zijn de consequenties, die mevrouw Jaarsma aanhaalt, in alle gevallen aan de orde, wanneer een WW-uitkering wordt geweigerd. Met deze wet introduceren wij dit probleem niet. Je kunt hooguit zeggen, dat naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst wat meer mensen ermee worden geconfronteerd. Het is een bestaand fenomeen en het is geen bijproduct of een ongewenst effect van de wet als zodanig.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Dit wordt een woordenspel. Het effect van de wet is, dat de aantallen in grote veelvouden gaan toenemen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik geef dat graag toe.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Het directe effect van deze wet is, dat er veel meer mensen getroffen zullen worden door een algehele uitsluiting. Het wordt dus een probleem. Wij regelen in Nederland niet voor de allerlaatste figuren de allerlaatste problemen. Wij moeten niet zeggen: het zijn niet genoeg mensen en dus is het niet belangrijk genoeg. Ik vind dat wij naar dat aantal mensen moeten kijken.

Staatssecretaris **Linschoten**: Dat is helder. Wij hebben het hier over een bestaande consequentie die zich ook op dit moment voordoet. Ten principale verandert deze wet er helemaal niets aan. Je kunt inderdaad veronderstellen dat er meer mensen mee geconfronteerd zullen worden.

Het verzoek aan de regering valt in een tweetal verzoeken uiteen. Aan de ene kant moet ervoor worden gezorgd dat mensen die gesanctioneerd zijn de mogelijkheid wordt geboden om op basis van artikel 81 WAO hun arbeidsongeschiktheidsver-

zekering te continueren gedurende de periode dat hun WW-uitkering had geduurd. Ik meen dat dit deel van het verzoek geen enkel probleem vormt. Het kan op dit moment al op basis van artikel 81 WAO. Wij hebben dat aan de orde gehad in het kader van de "Miltenburg-problematiek". De vrijwillige verzekering bestaat in het kader van de WAO. Iedereen die daarmee wordt geconfronteerd en desalniettemin wenst om de WAO-verzekering te continueren, kan dat doen. Dat verzoek is inmiddels gehonoreerd.

Het tweede deel van het verzoek heeft te maken met de positie van het verzekerd zijn voor ziektekosten. Ik wil graag toezeggen dat ik dit probleem op heel korte termijn met collega Borst zal bespreken. Ik deel de opvatting van mevrouw Jaarsma, dat het ongewenst zou zijn indien als gevolg van een dergelijke sanctie betrokkenen en hun kinderen op geen enkele manier verzekerd zouden zijn voor ziektekosten. Ik heb uit de losse pols geen directe oplossing in die zin dat onder alle omstandigheden een vrijwillige verzekering kan worden aangeboden. Ik ga overigens ook niet over de vrijwillige ziektekostenverzekering. Dat is de eerste verantwoordelijkheid van college Borst. Ik wil graag toezeggen op dit punt nader contact met haar op te nemen. Ik zal de bevindingen zo snel mogelijk aan deze Kamer meedelen.

Voorzitter! Dat wilde ik in tweede termijn aan de Kamer meedelen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): En de invoeringstermijn?

Staatssecretaris **Linschoten**: Daarover heb ik het gehad. De invoeringstermijn ter zake van de gemeenten en de uitvoeringsinstellingen is voldoende om een adequate implementatie te verwachten, zonder dat zich problemen zullen voordoen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Op hetzelfde moment?

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik weet niet wat mevrouw Van Leeuwen daarmee bedoelt. De uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen over drie maanden, de gemeenten per 1 januari. Dat onderscheid is gemaakt om redenen die mevrouw Van Leeuwen bekend zijn.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Daartegen heb ik groot bezwaar.

Staatssecretaris **Linschoten**: Daar heb ik kennis van genomen. Ik geef aan dat mijn voorstel in termen van uitvoering niet onverantwoord is.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Kan de staatssecretaris zeggen of hij de antwoorden volgende week al zal hebben? Of hebben wij hier over drie weken een stemming?

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik zou die motie het liefste helemaal overbodig verklaren, omdat wij inhoudelijk niet ver van elkaar staan. Het eerst punt is al geregeld. Met het tweede punt wil ik graag met collega Borst overleggen om te kijken of daar een mouw aan te passen is. Ik kan thans niet de complete techniek overzien. Aan de vrijwillige WAO-verzekering is inmiddels voldaan. Ik zal verder zo snel mogelijk met collega Borst overleg voeren. Ik zal de bevindingen van het overleg moeten afwachten, voordat ik precies kan meedelen wat dit inhoudelijk betekent in termen van oplossingen en procedures.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Naar alle waarschijnlijkheid staat dus vast, dat de stemming hierover volgende week niet kan plaatsvinden?

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik kan mij voorstellen dat de Kamer de stemming over de motie aanhoudt, totdat ik mijn bevindingen met collega Borst aan haar heb kunnen melden.

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): De staatssecretaris zegt wel heel vlot, dat de toegang van de gesanctioneerden tot de vrijwillige WAO open staat. De redactie van artikel 81, lid 1a, is heel komisch. Er staat dat het gaat om mensen die de bedoeling hebben, bij geboden gelegenheid opnieuw een dienstbetrekking aan te gaan. Dat is wel erg cynisch. Hiermee zijn, vrees ik, niet de gesanctioneerden bedoeld. Wellicht kan worden nagegaan of dit artikel moet worden gewijzigd.

Staatssecretaris **Linschoten**: Ik neem dat graag op mij. Ik heb op gezag van mijn medewerkers het antwoord gegeven. Zij schreven: het is al mogelijk, namelijk in de

Linschoten

vrijwillige verzekering. Mocht daarbij een nadere kanttekening te plaatsen zijn, dan zal ik die graag plaatsen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, wenst de fractie van de PvdA stemming over het wetsvoorstel. Dat zal geschieden in de eerstvolgende openbare vergadering, daargelaten op welke datum die zal worden gehouden.

De stemming over de motie zal in ieder geval worden aangehouden, hetzij tot diezelfde vergadering, hetzij tot nader order.

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de geannoteerde agenda**
Uitvoerend Comité Schengen
Den Haag op 18 april 1996
(19326, nrs. 138 en 139 en J
96-372/EU 96-53).

De **voorzitter**: In tegenstelling tot hetgeen op de groene gedrukte agenda staat vermeld, zal dit debat in hoofdzaak betrekking hebben op de onderdelen van de agenda vermeld onder deel II, punt 1c en 1d, de betrokkenheid bij Schengen van Noorwegen en IJsland, deel II, punt 5, de bevoegdheden van het Hof van Justitie en deel III, punt 5, de spoedprocedure.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik concentreer mij op twee onderdelen. Het eerste is het ontwerp-besluit III-5 dat de spoedprocedure betreft. Het tweede is de ontwerp-verklaring voor het begrip "vreemdeling". De relevantie van beide onderdelen is tamelijk aanzienlijk. Naar het oordeel van mijn fractie zijn het namelijk besluiten die het Koninkrijk binden. Daarmee nemen wij meteen een ander standpunt in dan de regering in haar brief van 28 maart, waarin de agenda is opgenomen. Ten aanzien van de spoedprocedure wordt expliciet gezegd dat het naar het oordeel van de regering geen besluit is dat het Koninkrijk bindt. Ik zie eigenlijk niet goed hoe onze regering ± even aangenomen dat zo'n spoedregeling zou zijn aanvaard ±

zich daar later eenzijdig aan zou kunnen onttrekken, als het haar op enig moment minder zou passen.

Hoe is de regeling zoals die blijkt uit het stuk dat is bijgevoegd? Een Schengen-staat of een Schengen-instantie kan urgentie invoeren en vervolgens het voorzitterschap verzoeken de spoedprocedure te laten doorlopen. Ons is niet helemaal duidelijk wie die urgentie toetst. Doet de Staat of instantie die urgentie inroept dat of de voorzitter? Zeker lijkt het mij de bedoeling dat, als het voorzitterschap de spoedfaxen eenmaal verzendt, er onbetwistbaar een spoedprocedure loopt. Ook ons Koninkrijk is dan aan zo'n spoedprocedure gebonden. Men kan zeggen dat de vraag of het ons Koninkrijk bindt of niet, de mogelijkheid onverlet laat om binnen die procedure verzet aan te tekenen, maar dan ± en nu komt het belang van deze Kamer ± moet het absoluut zeker zijn dat die spoedprocedure onze eigen instemmingsprocedure geheel intact laat.

In elk geval staat voor ons vast dat het een het Koninkrijk bindend besluit is. Wij zijn geneigd om de uitdrukkelijke toestemming voor dit besluit te geven, mits vanavond komt vast te staan dat onze eigen instemmingsprocedure niet in het gedrang komt bij de aanvaarding van die spoedprocedure. Daarom vraag ik de uitdrukkelijke bevestiging van de regering dat in die procedure van 21 dagen te allen tijde onze minimumtermijn van 14 dagen wordt gewaarborgd. Graag had ik daarop een expliciet antwoord.

Voorzitter! Graag geef ik aan waarom ik dit zozeer benadruk. Wij zijn graag bereid ± in feite is dit een compliment aan het adres van de regering ± om in te stemmen met de brief die op 4 maart namens Justitie en Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de JBZ-raad is verzonden ingevolge de motie-Jurgens. Daarin zijn de noodzaak en de waarde van de instemmingsprocedure en de termijnen naar ons oordeel uitstekend weergegeven. Wij zijn daar zeer tevreden mee. Echter, minder gerust zijn wij over de opvatting van de regering waar het gaat om de reikwijdte van het instemmingsrecht zelf. Wat mogen onze bewindslieden, die ons vertegenwoordigen in het uitvoerend comité, nu wel of niet waar het om de besluitvorming gaat, zolang er geen instemming is? Het antwoord is

mijnerzijds: eigenlijk niks. Immers, de wet is heel duidelijk. Zij mogen niet aan enigerlei besluitvorming hun medewerking verlenen en dat impliceert dat er ook geen compromissen mogen worden gesloten. Met andere woorden: zij mogen niet deelnemen aan de besluitvorming zonder het standpunt van de Kamers in de rug te weten.

Omdat ik meen dat er in dit verband sprake kan zijn van een misverstand, wijs ik erop dat men dit moet onderscheiden van de voorbereiding door de ambtenaren die nodig is om tot ontwerp-besluiten te komen. Ik betreur het dat dit onderscheid niet goed is gemaakt. Na een uitvoerig debat in dit huis met de minister van Binnenlandse Zaken bestond de indruk dat men elkaar had gevonden over de reikwijdte van het instemmingsrecht. Dan is het toch betreurenswaardig, in een verslag van een algemeen overleg van de commissies voor binnenlandse zaken en justitie met de bewindslieden, gehouden op 14 maart, te moeten lezen dat de minister van Binnenlandse Zaken stelt: "Ik ben het zeer oneens met datgene wat de heren Jurgens en Glasz in de Eerste Kamer naar voren brachten met betrekking tot het instemmingsrecht." De minister sluit zijn bijdrage af met de meer gehoorde formule: de regering regeert en de Kamer controleert achteraf. Dat kan in zijn algemeenheid aardig klinken, het is hier toch echt te simpel. Immers, het bijzondere van instemmingsrecht is juist dat het vooraf aan de orde moet worden gesteld. Wij hebben er hier uren aan besteed om dat gemotiveerd en gedocumenteerd aan te geven. Instemmingsrecht gaat vooraf aan de besluitvorming.

Vandaar dat wij zo nauwkeurig zijn ten aanzien van die spoedprocedure. Wij willen zeker weten dat wij ook werkelijk in staat zullen zijn om de regering op tijd te bedienen. Die termijn van veertien dagen is al buitengewoon krap. Ik begrijp heel goed dat beide Kamers moeten trachten om een goed overleg tot stand te brengen, zodanig dat de Eerste Kamer wat meer reflecterend op datgene wat de Tweede Kamer ervan vindt, kan reageren. Daarvoor is het van belang dat wij weten wat de Tweede Kamer heeft gezegd en dat maakt de termijn des te klemmender. Daarover moet onze Kamer met de Tweede Kamer op een