

23 909

Wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 19 januari 1996

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij deelden mee de noodzaak om het sanctiesysteem in de sociale zekerheid aan te scherpen, te uniformeren en daardoor herkenbaarder te maken, te onderschrijven. Ten behoeve van het betaalbaar houden van de sociale zekerheid op de langere termijn is een streng, doch rechtvaardig sanctiesysteem geboden. Ook voor de uitvoeringsorganisaties ontstaat door toedoen van dit voorstel een grotere eenvoud in de uitvoering. In aanvulling op de behandeling tot nu toe hadden deze leden nog de volgende vragen.

Gaarne vernamen deze leden hoe de regering aankijkt tegen het schrappen van de mogelijkheid om in zeer ernstige gevallen blijvend een bijstandsuitkering geheel of gedeeltelijk te weigeren. Enerzijds is de bijstand het sluitstuk van de sociale zekerheid, maar anderzijds mag van bijstandsgerechtigden in het kader van een versterkte activerende werking een inspanning worden gevraagd om toch geheel of gedeeltelijk in eigen onderhoud te kunnen voorzien.

Nu een blijvende sanctie in het geheel niet mogelijk is, doet zich de vraag voor, of in de bedoelde zeer ernstige gevallen een passende sanctie mogelijk is. Wil de regering uiteenzetten hoe de gemeenten hierop toch zo adequaat mogelijk kunnen reageren. Is een stopzetting voor een groot aantal jaren in het kader van deze wet mogelijk, indien een einddatum van de stopzetting is bepaald?

¹ Samenstelling:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD), voorzitter, Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg (AOV), J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hendriks, Hofstede (CDA), De Wit (SP), De Haze Winkelman (VVD) en Zwerver (GroenLinks).

Het is volgens de leden van de VVD-fractie waarschijnlijk, dat de toch al moeizame en veelal kostbare ontslagprocedures door de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel nog verder bemoeilijkt worden. Ook is goed denkbaar dat er een tendens bij de rechterlijke macht zal gaan ontstaan om vergoedingen bij ontslag hoger vast te stellen. Ook zogenaamde collectieve vrijwillige regelingen zullen veelal niet meer mogelijk zijn. Op zich achtten deze leden, geredeneerd vanuit de filosofie van het

wetsvoorstel deze mogelijke gevolgen deels onvermijdelijk. Het is echter wel zaak deze gevolgen te zien in het licht van de redelijk starre Nederlandse arbeidsmarkt en de noodzaak deze eerder te flexibiliseren dan verder te verstarren. In dit kader hadden deze leden behoefte aan een beschouwing van de regering over voornemens inzake wijziging van het ontslagrecht mede in het licht van het onderhavige wetsontwerp en de hiervoor genoemde aandachtspunten.

Tot slot vroegen deze leden, mede in het licht van de in de Tweede Kamer aangenomen motie inzake het elimineren van verschillen in vervolging en strafbaarstelling bij fiscale en sociale verzekeringsfraude, of de maximum boete van f 5000,- niet op voorhand al te laag is. Dit zou zo kunnen zijn gezien de soms hoge bedragen die met fraude in deze sfeer gemoeid zijn en het gegeven dat zelfs f 5000,- niet altijd een hoog percentage daarvan is, waar in fiscale sfeer boeten van 25 tot 100% mogelijk zijn.

In de trits van een noodzakelijke, samenhangende aanpak van uitkeringsfraude, premie- en belastingfraude achtten de leden van de **CDA**-fractie dit wetsvoorstel – een aanscherping van het handhavingsbeleid – van wezenlijk belang.

Wel hadden deze leden de inbedding of in ieder geval de aansluiting bij de vierde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) meer voor de hand liggend gevonden. Uit diverse oogpunten, maar vooral vanuit een oogpunt van consistentie, efficiency en harmonisatie van wetgeving en mede gelet op de nu reeds bestaande mogelijkheden om uitkeringsfraude aan te pakken. Mogelijkheden, die zeker nog verder kunnen worden benut. Deze leden vroegen zich dan ook af of de metterdaad ook door de leden van de CDA-fractie erkende leemten in het administratief en strafrechtelijk traject tijdelijk nog maar niet moeten worden aanvaard terwille van deze noodzakelijke consistentie van wetgeving.

Dit temeer, gelet ook op het feit, dat het nu bij herhaling gebruikte argument van urgentie om dit wetsvoorstel snel in te voeren tot op heden niet deze urgentie gehad blijkt te hebben als in de schriftelijke stukken wordt gesteld, gelet op het lange behandelingstraject (indiëning wetsvoorstel 21 september 1994).

Dit bracht deze leden tot de vraag wanneer de vierde tranche van de Awb kan worden tegemoet gezien en de hieraan verbonden vraag of de staatssecretaris bereid is de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in ieder geval op de merites van continuïteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en afstemming nader te willen overwegen in samenhang met dit wetsvoorstel, indien dit ons spoedig zal bereiken.

Deze leden stelden deze vraag ook tegen de achtergrond van de nu voorliggende gecompliceerde wetswijzigingen, die een zware druk op de uitvoeringsorganisaties zullen leggen. In dit kader rees ook de vraag of alle uitvoeringsorganisaties in staat zullen zijn een en ander van meet af aan op verantwoorde wijze uit te voeren. Welke zal nu de definitieve invoeringsdatum worden? 1 Mei?

Na kennisneming van de gewisselde stukken, waaronder het advies van de Raad van State, alsook de vakliteratuur, bleven deze leden ook twijfels houden over de gegeven antwoorden op een andere, wezenlijk van belang zijnde, in drie onderdelen uiteenvallende, vraag, te weten: «hoe verhoudt de verplichting tot sanctionering voor de uitvoeringsorganen zich tot resp.

- a. het rechtszekerheidsbeginsel;
- b. de waarborgen op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- c. artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR?

Deze leden stelden een duidelijke beschouwing hierover bijzonder op prijs. Zonder uitvoerig op alle aspecten in te gaan, gaven deze leden vooralsnog de voorkeur aan het geven van schorsende werking aan bezwaar en beroep in eerste termijn. Het achteraf volledig kunnen terugdraaien van het boetebesluit, waarmede het ontbreken van voorafgaande rechterlijke toetsing ook in dit opzicht verdedigbaar wordt geacht, sprak de leden van de CDA-fractie minder aan.

Anderzijds hadden deze leden wel begrip voor de noodzaak van een «lik-op-stuk-beleid», mede vanwege de preventieve werking, maar dan zou dat in die vorm toch ook elders mogelijk moeten zijn? Kan de staatssecretaris de verzekering geven dat in de gehele trits van wetten op overeenkomstige wijze zal worden gehandeld?

Overigens moet er naar het oordeel van deze leden juist wanneer er sprake van is dat de betrokkene moeilijk een verwijt kan worden gemaakt van het niet nakomen van de verplichting, worden gewacht met de executie van het boetebesluit totdat dit onherroepelijk is geworden.

Met betrekking tot de bestuurlijke boete kwamen deze leden nog tot de vraag hoe in gevallen van samenloop met de strafrechtelijke boete nu exact dient te worden gehandeld. Naar het gevoel van deze leden ontbrak een regeling voor de samenloop evenzeer als een samenloopregeling tussen de maatregelen onderling. Worden deze zaken misschien geregeld in nader uit te vaardigen richtlijnen en hoe zien deze eruit?

Voor wat betreft de nieuwe regeling voor herziening en terugvordering van uitkeringen verwezen deze leden naar het artikel van de hand van mr. M. J. Sluis in Sociaal Recht 1995-11, pagina 338 en volgende. Kan de staatssecretaris dit requiem voor rechtszekerheid onderschrijven of is hij van mening dat aan het beginsel van rechtszekerheid voldoende recht wordt gedaan?

Tenslotte vroegen deze leden of er met betrekking tot het zwijgrecht in relatie tot de informatieplicht geen sprake zal zijn van een voortdurende spanning, die tot vervelende gevolgen kan leiden. Zullen de instructies voor de medewerkers nog tijdig voor de inwerkingtreding van de wet gereed zijn?

Een ander zwaarwegend punt was aanvankelijk het uitsluiten van het beginsel van evenredigheid in het kader van het aangescherpte WW-sanctiebeleid, dat ook is doorgetrokken naar overeenkomstige wetten. Deze aanscherping – bij verwijtbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid de WW-uitkeringen blijvend geheel te weigeren – vergde zeker het kunnen toepassen van het beginsel van evenredigheid overeenkomstig artikel 3.4 tweede lid van de Awb. Hierin wordt bepaald dat de voor één of meer belanghebbende nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Er zijn dan ook vele argumenten aan te voeren en ook metterdaad aangevoerd om de mogelijkheid te laten bestaan om kennelijke disproportionaliteit tussen verwijtbaarheid en de zwaarte van de sanctie en dus de mogelijkheid van evenredigheidstoetsing open te houden. Argumenten die aanvankelijk niet zijn gehonoreerd.

In de nota van wijziging, voorkomende op stuk 15, is echter gekozen voor een afzwakking van de aanscherpingseis door naast uitsluiting te beslissen tot een gesanctioneerde WW-uitkering (niet in overwegende mate verwijtbaar).

In een gegeven uitleg betekent dit dat nu de mate van verwijtbaarheid van het ontslag uit een baan bepalend is voor het toepassen van de sanctie. Dit heeft tot een indringende discussie tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, aan de hand van een aantal concrete

voorbeelden, geleid over het niet uitvoeren van een sanctie indien de werkloosheid niet of slechts in geringe mate verwijtbaar is. Deze voorbeelden konden naar het oordeel van de leden van deze CDA-fractie nog met vele worden uitgebreid. Dit bracht deze leden tot de indringende vraag waarom de regering om recht te doen aan de in brede kringen levende bezwaren, uiteindelijk toch niet heeft gekozen voor de harde aanscherping en eventueel de afgezwakte aanscherping in combinatie met de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel boven de nu tot veel interpretaties aanleiding gevende wettekst, die een uniform sanctiebeleid opnieuw kan belemmeren.

Deze leden tekenden hierbij aan dat de aanvaarding van amendement 22, waarbij de mogelijkheid terecht ongedaan wordt gemaakt de bijstand aan een belanghebbende blijvend te weigeren, soelaas kan bieden voor degene wiens WW-uitkering blijvend geheel wordt geweigerd, of waar sprake is van een gesanctioneerde WW-uitkering. Aanvullende bijstand is dan mogelijk. Hadden deze leden het in dit kader tenslotte goed begrepen, dat de verplichting om passende arbeid te aanvaarden wel onder het aangescherpte regime blijft vallen?

De leden van de CDA-fractie hechtten sterk aan de noodzakelijke afstemming tussen de systematiek van de sociale zekerheid en de fiscale wetgeving op het terrein van het sanctiebeleid. Zowel binnen de sociale zekerheid als binnen de fiscale wetgeving, maar ook tussen beide, dienen gelijke gevallen gelijk te worden behandeld, zij het dat voor deze leden nu nog steeds niet duidelijk is in welke gevallen het kabinet oordeelt dat er sprake is van gerechtvaardigde verschillen. De leden van de CDA-fractie gingen er van uit, dat gelet op de gedane toezeggingen de betreffende notitie nog tijdig voor de behandeling in de Eerste Kamer zal zijn ontvangen.

Tenslotte stelden deze leden een heldere uiteenzetting over de verhouding tussen het College van toezicht sociale verzekering (Ctsv) en de uitvoeringsorganisaties terzake van het nu voorliggende handhavingsbeleid op prijs.

Op de vraag of een zich verdiepen in de casuïstiek van het geval door het Ctsv wel de bedoeling is, wordt geantwoord dat teneinde te oordelen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering het Ctsv zich – steekproefsgewijs – middels een casuïstieke beoordeling van individuele gevallen op de hoogte kan stellen van de uitvoering. Wat moeten de leden van de CDA-fractie zich hierbij exact voorstellen? Kunnen de afspraken terzake worden overgelegd?

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** merkten op, dat het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is betiteld als «streng maar rechtvaardig». Dat het streng is, onderschreven deze leden. Aan de rechtvaardigheid twijfelden zij nog, evenals aan de doelmatigheid. Wil het stelsel van administratieve sancties in de sociale zekerheid aan zijn doel beantwoorden, dan moet het voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur èn (dus) door de burgers worden begrepen als rechtvaardig. Vooral snog waren zij hiervan niet overtuigd.

De aan het woord zijnde leden zouden het op prijs stellen een motivering te krijgen voor het feit dat gekozen is voor één uniform dwingend sanctiesysteem voor werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en voorzieningen, terwijl deze naar hun aard op een principieel verschillende grondslag zijn gebaseerd.

Zij hadden vervolgens geconstateerd dat de beoogde uniformiteit niet volledig wordt gehandhaafd en dat bij het opleggen van sancties in de

sfeer van sociale voorzieningen wèl en in de sociale verzekeringen géén rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. Dit wordt in de memorie van toelichting gemotiveerd vanuit het gegeven dat deze persoonlijke omstandigheden bij het uitkeringsorgaan niet bekend zijn. Hoe verhoudt dit zich met artikel 27a, lid 2 WW-nieuw, waarin het uitkeringsorgaan gehouden is bij de bepaling van de boete bij overtreding van de inlichtingenplicht rekening te houden met de omstandigheden waarin de werknemer verkeert. Kent het uitvoeringsorgaan die persoonlijke omstandigheden nu wel of niet?

Meer principieel is de vraag hoe de gekozen beleidslijn in de werknemersverzekeringen – uniforme dwingende sanctionering ongeacht de omstandigheden van belanghebbenden – zich verhoudt met het rechtsgelijkheidsbeginsel. «Blind» toegepaste gelijke behandeling van ongelijke gevallen past, zo dachten deze leden, slecht in ons rechtstelsysteem. Ondanks de gevoerde discussie in de Tweede Kamer waren zij er ook niet van overtuigd dat het wetsvoorstel in lijn is met artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Zij dachten dat sociale-zekerheidsuitkeringen onder de burgerlijke rechten en verplichtingen vallen, waarvoor op grond van de tekst van het verdrag evenredigheidstoetsing vereist is.

Bovendien verhoudt de gekozen systematiek zich niet of nauwelijks met het beleid ten aanzien van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt. Hierin staat immers (individueel) «maatwerk» centraal. Hoewel zij het eens waren met het streven de drempels tot de toegang van het uitkeringscircuit te verhogen en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, dachten zij dat een zekere congruentie in de behandeling van individuele burgers bij de instroom in en de uitstroom uit de verschillende inkomensvoorzieningen bij inactiviteit in de rede zou liggen. Zij meenden dat de algemene beleidslijnen van het kabinet op het gebied van de sociale zekerheid, waarin «eigen verantwoordelijkheid» een centrale plaats inneemt, impliceren dat burgers serieus moeten worden genomen. Zij betalen immers – via premies en belastingen – voor het stelsel van sociale zekerheid. Het draagvlak is eveneens gediend met een aanpak die hiermee in overeenstemming is. Zij dachten dat uniforme sanctionering ongeacht persoonlijke omstandigheden tot het tegendeel zou kunnen leiden, omdat burgers dan juist in de positie komen te verkeren van ònmondigheid. Het leek hun inconsistent en improductief om burgers bij de instroom in het stelsel van sociale zekerheid te behandelen als een hele klas kleine kinderen tegelijk, om vervolgens te eisen dat zij zich individueel als verantwoordelijke volwassenen gedragen bij pogingen om zo snel mogelijk weer uit die sociale zekerheid te komen door te voorzien in hun eigen inkomen.

Zij vroegen om een principiële beschouwing terzake.

In het verlengde hiervan hadden zij kennisgenomen van de discussie bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangaande het evenredigheidsbeginsel bij toepassing van WW-sancties en de daarbij behorende casusposities. Dat het begrip «verwijtbaar» bij werkloosheid in hoge mate subjectief is, bevestigde de staatssecretaris bij de plenaire behandeling: «Dat betekent dat niet precies [...] de grens aan te geven is» (Handelingen Tweede Kamer blz. 2282). Het oordeel van de bedrijfsvereniging zal in dezen dus toch moeten bestaan uit «maatwerk».

Gegeven het feit dat de sancties op verwijtbaarheid bij werkloosheid diep insnijden in de (naar men mocht aannemen: mede zèlf opgebouwde) uitkeringsrechten, is hierbij het rechtszekerheidsbeginsel in het geding. Ook hierover zouden zij graag een beschouwing ten principale vernemen. Daarnaast vroegen zij om een nadere toelichting op de door de staatssecretaris uitgesproken zinsnede: «Bovendien kunnen beginselen van

behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel, in dit kader een rol spelen» (Handelingen Tweede Kamer blz. 2282).

In het nieuwe stelsel van administratieve sancties wordt ook het verband tussen de mate van verwijtbaarheid en de zwaarte van de sancties losgelaten. Voor de uitvoeringsorganen treedt daardoor een voor Eerste Kamerleden wel heel herkenbare situatie op: het oordeel beperkt zich tot «ja» of «nee». De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen nog eens te vernemen waarom (nagenoeg) iedere nuancering is verlaten. Immers, uit de jurisprudentie van de CRvB blijkt dat de mate van verwijtbaarheid wel degelijk voor nuancering vatbaar is. De gevolgen zijn straks evenwel voor iedereen gelijk, ongeacht het feitelijke gedrag van de werknemer en de omstandigheden waaronder dat zich heeft voorgedaan. Deze potentiële onevenredigheid tussen oorzaak en gevolg vraagt om een deugdelijke motivering die verder gaat dan deze leden in de stukken hadden aangetroffen.

De leden van de fractie van de PvdA wilden graag een nadere toelichting op de begrippen «werkloosheid» en «recht op uitkering» vernemen. Bij verwijtbare werkloosheid wordt als sanctie een blijvende gehele weigering van de uitkering opgelegd. Artikel 28 WW-nieuw en artikel 19a IOAW-nieuw bepalen dat bij herleving van het recht op uitkering de weigering om een uitkering te verschaffen moet worden voortgezet.

De werknemer is in de WW gedefinieerd als iemand met een dienstbetrekking. Het recht op uitkering is, dachten deze leden, dan ook gekoppeld aan die dienstbetrekking. Het is echter mogelijk dat iemand meer dan één dienstbetrekking heeft. Er zijn dus in principe meerdere «rechten op uitkering» aan de orde.

Het recht op uitkering eindigt voor zover de werknemer niet langer werkloos is (artikel 20 lid 1b), of voor het aantal arbeidsuren dat hij weer arbeid verricht (artikel 20 lid 3). Weigering van uitkering voor dienstbetrekking 1 is derhalve naar hun mening gekoppeld aan het recht op uitkering uit dienstbetrekking 1.

Voor iemand die bijvoorbeeld twee part-time dienstbetrekkingen heeft, kan – indien hij getroffen wordt door een sanctie wegens niet-onvrijwillige werkloosheid uit dienstbetrekking 1 – een nieuw recht op uitkering ontstaan indien hij niet verwijtbaar werkloos wordt uit hoofde van dienstbetrekking 2. De sanctie die hem is opgelegd kan dus slechts gelden voor zover het gaat om dienstbetrekking 1 en niet voor dienstbetrekking 2. Is het juist, zo vroegen zij, dat de uitkering op basis van dienstbetrekking 2 niet wordt beïnvloed door de sanctie op dienstbetrekking 1?

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen werklozen en arbeidsongeschikten. De eerste categorie krijgt te maken met een sanctieregime dat (volgens de hoofdregel) uitmondt in blijvende algehele weigering van de uitkering bij verwijtbaarheid. Ten aanzien van de tweede categorie neemt het kabinet het standpunt in dat betrokkenen hun situatie minder kunnen beïnvloeden. De uitvoeringsinstanties van ZW, WAO en AAW zijn derhalve niet verplicht de blijvende algehele weigering van uitkering als sanctie toe te passen, maar kunnen nuanceren in de sanctie-oplegging. Wat gebeurt er nu met een WW-gerechtigde van wie de uitkering blijvend geheel is geweigerd, die tijdens deze werkloosheidsperiode arbeidsongeschikt wordt? Hij is gedurende deze periode, dachten zij, niet verzekerd voor de ZW of de WAO en hij komt, indien zijn arbeidsongeschiktheid zich voordoet na een jaar gesanctioneerde WW, ook niet in aanmerking voor een AAW-uitkering. Klopt het dat betrokkene niets anders overblijft dan aan te kloppen bij de bijstand? Hoe verhoudt dit zich met het evenredigheidsbeginsel? De arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er toch voor om risico's met betrekking tot arbeidsongeschiktheid af te

dekken? In het genoemde geval kan toch moeilijk het verband worden gelegd tussen de arbeidsongeschiktheid en de verwijtbaarheid van de werkloosheid. Desalniettemin verliest betrokkene met de sanctie op zijn verwijtbare werkloosheid óók zijn rechten in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Ook het rechtsgelijkheidsbeginsel is in het geding. De gesanctioneerde WW-er die wordt getroffen door arbeidsongeschiktheid wordt naar verhouding veel zwaarder gestraft dan een gesanctioneerde WW-er in overigens gelijke omstandigheden, die gezond zijn weg vervolgt.

De aan het woord zijnde leden vroegen ook naar de relaties van dit wetsvoorstel met de materiewetten sociale zekerheid. Thans zijn uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld op grond van de meeste sociale-zekerheidswetten tevens verzekerd op grond van de Ziekenfondswet. Blijft deze verzekering in stand indien men getroffen wordt door een sanctie die leidt tot algehele blijvende weigering van de uitkering?

Zij vroegen om een systematisch overzicht van alle «nevenrechten» die uit uitkering op grond van de onderscheiden sociale-zekerheidswetten voortvloeien.

Meer in het algemeen waren deze leden geïnteresseerd in de vraag naar de status van (geheel) gesanctioneerden. Blijft iemand met een blijvend geheel geweigerde uitkering onder het regime van de betreffende wet vallen? Dient een WW-gesanctioneerde zich bijvoorbeeld te houden aan de informatieverplichting en de bedrijfsvereniging van alles op de hoogte te houden, ook al ontvangt hij geen cent aan uitkering? Zo ja, riskeert hij dan ook nog een boete als hij zich hieraan niet houdt?

Het wetsvoorstel WULBZ voorziet in medewerking van de werknemer aan zijn reïntegratie en verplicht hem door de werkgever aangeboden passende arbeid te aanvaarden, ook al is dat niet het werk waartoe zijn arbeidsovereenkomst hem verplicht. De WULBZ voorziet erin dat de werknemer in geval van weigering zijn recht op loondoorbetaling mist. Kan weigering van deze «reïntegratie-arbeid» ook worden tot een ontslaggrond die leidt tot verwijtbare werkloosheid (eventueel na afloop van de loondoorbetalingsverplichting van 52 weken)?

Artikel 27, lid 5 WW geeft uitvoeringsorganen de mogelijkheid van een maatregel af te zien als daarvoor «dringende redenen» aanwezig zijn. De aan het woord zijnde leden vroegen aan welke dringende redenen zij moesten denken. Uit de toelichting blijkt immers dat het moet gaan om individuele gevallen, waarbij wel de «onaanvaardbaarheid» van de consequentie van een sanctie voor betrokkene wordt onderzocht, maar waarin niet wordt betrokken de ernst van het aan betrokkene verweten gedrag.

Hier worden dus wèl persoonlijke omstandigheden in de beschouwingen betrokken, maar niet de mate waarin het begrip «verwijtbaar» aan de orde is, zo begrepen deze leden. Zij konden de rationaliteit van deze redenering niet volgen en vroegen om nadere uitleg, met name waar het gaat om de rechtsgelijkheid in de sanctietoepassing. Het kwam hun niet geheel logisch voor dat de verwijtbaarheid van het gedrag geen rol zou spelen bij de toepassing van dit wetsartikel. Het doorbreken van het verband tussen verwijtbaarheid en sanctie leek hun niet bevorderlijk voor een breed draagvlak voor het sociale-zekerheidsstelsel.

Ten aanzien van de in het wetsvoorstel opgenomen regelingen betreffende het intrekken/herzien van uitkeringen en het terugvorderen daarvan, sloten zij zich korthedshalve aan bij de vragen van mr. M. J. Sluijs (in Sociaal Recht 1995-11, blz. 338-341). Zij zouden het op prijs stellen een antwoord te krijgen op de in dit artikel opgeworpen vragen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook hoe het invoerings- en overgangsrecht is geregeld. Wordt bijvoorbeeld ten aanzien van lopende gevallen waarin op basis van de huidige wetten sancties van toepassing zijn, de eerbiedigende werking toegepast? Of wordt de sanctie met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aangepast aan de nieuwe norm?

Wat gebeurt er met gevallen waarin na de inwerkingtreding van de wet wordt vastgelegd dat zij niet of niet behoorlijk aan hun informatieverplichting hebben voldaan: wordt hun uitkering met terugwerkende kracht herzien en wordt onder het regime van de nieuwe wet teruggevorderd?

Wat gebeurt er met lopende ontslagprocedures in verband met het vaststellen van de (mate van) onvrijwilligheid?

Tenslotte vroegen deze leden om een beschouwing over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de arbeidsverhoudingen in relatie tot de voorgestane flexibilisering van het arbeidsbestel.

Zolang het begrip verwijtbare werkloosheid niet nader is geoperationaliseerd, terwijl daarop zulke ingrijpende sancties staan, zullen de verhoudingen tussen individuele werkgevers en werknemers een tamelijk drastische wijziging ondergaan. Pro forma-bezwaren bij ontslag, ontslagprocedures teneinde de dreiging van niet gefundeerde onvrijwillige werkloosheid te elimineren, schadevergoedingsprocedures ex artikel 7A:1639s BW naar aanleiding van kennelijke onredelijkheid van de zijde van de werkgever – ze zullen worden verscherpt en in aantal toenemen. De zekerheden die noodzakelijk zijn voor een arbeidsbestel waarin het voor werknemers ook mogelijk is om aan de flexibiliteitseisen van werkgevers te voldoen, nemen door dit wetsvoorstel af in plaats van toe. De leden van de PvdA-fractie betwijfelden derhalve of het in lijn is met de gewenste toekomstige (her)inrichting van het domein van de betaalde arbeid. Zij vroegen om een reactie.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden een aantal bezwaren tegen het voorliggend wetsvoorstel.

Ernstige vergrijpen worden nu al bestraft met een blijvend gehele weigering of een zware procentuele sanctie (bijv. 30% 26 weken). Deelt de regering de visie dat de voorgestelde aanscherping vooral gevolgen zal hebben voor de minder zware vergrijpen? De aanscherping van het sanctiebeleid zal door dit voorstel groter zijn naarmate het vergrijp minder groot was. Acht de regering dit redelijk?

In de 3e nota van wijziging wordt ten aanzien van verwijtbare werkloosheid een soort tussencategorie ingevoerd voor situaties waarin het niet nakomen van één der verplichtingen uit artikel 24 de werknemer niet in overwegende mate kan worden verweten. Een nadere argumentatie is dringend gewenst terzake van de vaag hoe het mogelijk is om, indien een bepaald vergrijp de werknemer niet in overwegende mate kan worden verweten, hem toch een sanctie op te leggen van 25% gedurende 26 weken. Hoe verhoudt dit zich tot de redelijkheid die door de bedrijfsvereniging of diens rechtsopvolger in acht genomen moet worden?

In dit verband dient, zo meenden deze leden, de regering ook nader te verklaren waarom bij deze tussensanctie is gekozen voor een in duur begrensde korting (hetgeen toe te juichen is) terwijl bij de «standaardsanctie» geen begrenzing in duur is opgenomen. Deze argumentatie zou geplaatst moeten worden in het licht van de kritiek, die door velen is geuit, dat de standaardsanctie van een blijvend gehele weigering in strijd is met de redelijkheid omdat door de verschillen in uitkeringsduur de sanctie steeds verschillend uitpakt.

De leden van de fractie van GroenLinks vonden het een gotspe dat de regering de bedrijfsvereniging de mogelijkheid denkt te kunnen ontnemen bij het uitvoeren van haar taak rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel.

Sinds jaar en dag stelt de regering zich ten doel het aantal ontslagprocedures bij de RDA te verminderen. Hierbij gaat het vooral om zgn. pro forma-procedures waarbij werknemer en werkgever in feite geen geschil hebben omtrent de noodzaak van het ontslag, maar de werknemer uitsluitend bezwaar aantekent om zijn recht op WW veilig te stellen. De regering denkt het aantal pro forma-bezwaren aanzienlijk te kunnen terugdringen door te verklaren (eerste nota van wijziging, par. 8.4): «indien voor de werkgever (al dan niet door toedoen van de werknemer) zodanige bezwaren zijn verbonden aan de voortzetting van de dienstbetrekking met betrokken werknemer dat de voortzetting ervan eigenlijk geen reële mogelijkheid is, is het maken van bezwaar met het oog op een ongekorte uitkering niet nodig».

Hoe denkt de regering dat de werknemer op eigen houtje kan beoordelen of zo'n situatie daadwerkelijk aanwezig is?

Is de werknemer die het zekere voor het onzekere neemt niet genoodzaakt om de RDA een oordeel te vragen?

En maakt het verzwaren van de sanctie die hij/zij riskeert deze noodzaak niet juist groter in plaats van kleiner?

De bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid denken met deze wet een besparing te realiseren van 140 miljoen gulden per jaar. Bij sanctieaanscherping van de WW dient echter rekening gehouden te worden met een forse toename van juridische en maatschappelijke kosten. Het aantal inhoudelijke ontslagaanvragen zal drastisch stijgen. Dit betekent een kostenstijging voor zowel werkgever als werknemer.

Kan de regering aangeven hoe het kostenplaatje eruit zal zien en waar de besparing van de 140 miljoen op jaarbasis op gebaseerd is?

Betekent invoering van deze wet niet dat er een verschuiving plaatsvindt in plaats van besparing van kosten? Verschuiving naar het ministerie van Justitie (verhoging aantal procedures, toenemend beroep op rechterlijke macht), naar de werknemers (beroep rechtsbijstand) en naar werkgevers (uitstel onvermijdelijke ontslagen, kosten rechtsbijstand)?

Deze leden verzochten de regering voorts haar mening te geven op het effect dat van dit aangescherpte sanctiebeleid zal uitgaan op de machtsverhoudingen in de onderneming tussen werkgever en werknemer. Zullen werknemers zich niet gedwongen zien om alle opdrachten, ook de in hun ogen meest onredelijke, uit te voeren?

De aard van verwijtbaarheid wordt in nagenoeg alle gevallen vastgesteld aan de hand van verklaringen omtrent de feiten, afgelegd door werknemer en werkgever. Krijgen de werkgever en eventuele «getuigen» daarmee niet een machtig instrument in handen om «na te trappen» richting werknemers die klagen over arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden, zwarte beloning of wat dan ook?

Het wetsvoorstel 23 909 kan geplaatst worden in een serie wetsvoorstellen en voorstellen waarin de positie van de werknemer ter discussie gesteld wordt. Deze leden noemden slechts het wetsvoorstel «WULBZ» en het ons nog niet bekende wetsvoorstel «PEMBA».

De algemene trend is dat het risico van conflicten tussen werkgever en werknemer toeneemt en dat de positie van de werknemer daarin verzwakt wordt. Kan bij het wetsvoorstel WULBZ nog gezegd worden dat bij een conflict over de aanwezigheid van ziekte de werknemer voor zichzelf op moet komen en stappen moet zetten om z'n recht te gaan halen; in het

kader van de WW ziet hij zich juist genoodzaakt om zich ten opzichte van zijn werkgever meegaand op te stellen. Hoe denkt de regering over deze kwestie?

Het lid van de **SP**-fractie merkte op dat in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel de staatssecretaris heeft aangegeven dat «handhaving de speerpunt van het beleid is». Ook de SP-fractie acht handhaving een belangrijk sluitstuk van de sociale-zekerheidswetgeving. Zij zet echter een aantal belangrijke vraagtekens bij de wijze waarop dit in het onderhavige wetsvoorstel is vormgegeven, aldus dit lid.

Het wetsvoorstel kenmerkt zich door doelmatigheid: de bepalingen zijn minder geïndividualiseerd en moeten leiden tot een stringente toepassing. De beleidsruimte van de uitkeringsinstanties bij het nemen van een beslissing toegespitst op de individuele situatie is sterk ingeperkt. Voorbeelden hiervan zijn de verplichting tot terugvordering, de verplichting tot het opleggen van een boete, het ontbreken van terugvorderingsgronden en de regelgeving rond de oplegging van een maatregel.

De regelgeving rond deze onderdelen is gestandaardiseerd en voor een beoordeling op de merites van een individuele zaak zal minder ruimte zijn.

Deze doelmatigheid staat haaks op het belang van de burger bij fijnmazige regelgeving die recht doet aan zijn individuele omstandigheden. Immers, hoe gedetailleerder de regelgeving zal zijn, des te meer zal de uitkomst aansluiten bij de individuele situatie van de burger en des te rechtvaardiger zal de beslissing worden ervaren.

Erkent de staatssecretaris het spanningsveld tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid; wat is met betrekking tot dit wetsvoorstel daarop zijn reactie?

Het lid van de SP-fractie deelde mee van mening te zijn dat in het spanningsveld tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid de balans wel zeer eenzijdig is uitgevallen ten gunste van het belang van de overheid. In alle opzichten prevaleert in dit wetsvoorstel de doelmatigheid boven de rechtvaardigheid.

Zeer duidelijk komt dit naar voren bij de regelgeving rond de oplegging van een maatregel. Waar in de huidige regelgeving een gedetailleerde reeks omstandigheden wordt genoemd die kan leiden tot evenveel soorten sancties, is er in het wetsvoorstel sprake van slechts een tweetal soorten verwijtbaarheid: «werkloosheid in overwegende mate aan werknemer te wijten» en «werkloosheid in mindere mate aan werknemer te wijten». Dit leidt respectievelijk tot de maatregel van algehele weigering of weigering van 50% gedurende 26 weken.

Ook blijkt dit bij de terugvorderingsgronden, die uit het wetsvoorstel zijn verdwenen. De doelmatigheid dat hetgeen ten onrechte is uitgekeerd dient te worden terugbetaald, prevaleert boven het feit dat in bepaalde omstandigheden de burger geen enkel verwijt treft en dat van gehele of gedeeltelijke terugvordering zou moeten worden afgezien.

Deelt de staatssecretaris de visie van het lid van de SP-fractie dat in het wetsvoorstel de doelmatigheid van regelgeving te ver is doorgevoerd ten koste van de rechtvaardigheid?

Het lid van de SP-fractie was voorts van mening dat de realiteit ingewikkelder en genuanceerder is dan het wetsvoorstel regelt. De SP-fractie betwijfelt dan ook of het wetsvoorstel uitvoerbaar zal zijn. Wat bijvoorbeeld in de situatie dat een burger te laat zijn inkomstenbriefje inlevert: in dat geval moet een boete opgelegd worden, maar de betrokkene zal in dat geval eerst moet worden gehoord, met alle waarborgen daaromheen. Deze verplichting is er ook, in de situatie dat op zich het te laat inleveren van het inkomstenbriefje geen enkel nadelig effect voor de uitkeringsinstantie heeft gehad.

De SP vreest dat het wetsvoorstel onnodig bureaucratisch zal uitwerken.

Het wetsvoorstel zal leiden tot een aantal onaanvaardbare consequenties. Consequenties die bovendien haaks staan op de overige beleidsterreinen van dit kabinet.

De zware sanctionering van gehele weigering van de uitkering of weigering van 50% gedurende 26 weken zal leiden tot een onevenredige inkomstenterugval van de betrokken burger. Naar verwachting zullen 26 000 tot 40 000 mensen niet meer in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Hoe ziet de staatssecretaris dit in het licht van de armoedebestrijding?

De werknemer zal in geval van bijvoorbeeld een slechte arbeidsverhouding met zijn werkgever vanwege de dreiging van verlies van uitkeringsrechten niet meer bereid zijn de arbeidsovereenkomst te beëindigen. Hoe ziet de staatssecretaris dit in het licht van de wens te komen tot soepeler ontslagmogelijkheden voor werkgevers?

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen