

Vergaderjaar 1994–1995

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)

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 29 juni 1995

Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag. Duidelijk is dat de Kamer op een aantal punten behoefte heeft aan een nadere toelichting. In de eerste plaats is er een aantal vragen gesteld over de aanscherping van het sanctiebeleid WW, met name ten aanzien van de mate van verwijtbaarheid en het niet in de wet opnemen van een evenredigheidstoets. Omwille van de overzichtelijkheid zijn de vragen die hierop betrekking hebben samengevoegd en beantwoord in de paragrafen 2 tot en met 8. Voor het overige is zoveel mogelijk de indeling van het verslag gevolgd.

1. Algemeen

De leden van de fracties van CDA, VVD, D66, SGP en GPV vragen wanneer nu precies sprake is van informatiefraude met als consequentie dat dan een boete moet worden opgelegd. Zij verwijzen naar de nota naar aanleiding van het verslag, waarin staat vermeld dat een boete wordt opgelegd bij schending van de inlichtingenplicht, dat wil zeggen het niet, niet tijdig of niet juist verstrekken van informatie. Als voorbeeld noemen ze allen het niet tijdig insturen van een werkbrieffje WW, dat op zich wel juist is ingevuld. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of in zo'n geval een maatregel niet meer voor de hand zou liggen, terwijl de leden van de SGP-fractie menen, dat een boete in zo'n geval niet voor de hand ligt. De leden van de GPV-fractie menen, dat bij «lichte» vergrijpen niet meer gesproken kan worden van de «ernst» van de informatiefraude, waarvoor een zware sanctie met een onduidelijk rechtsbeschermt mogelijk wordt.

Naar aanleiding van deze opmerkingen merken wij allereerst op dat het begrip informatiefraude kortweg wordt gebruikt voor het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting om «onverwijld» de inlichtingen te verstrekken, die invloed kunnen hebben op het recht op uitkering of de hoogte of duur daarvan. Van «niet behoorlijk» nakomen is sprake wanneer onjuiste gegevens worden verstrekt. Wat in concreto onder «onverwijld» moet worden verstaan, is mede afhankelijk van het door het uitvoerings-

orgaan vastgestelde tijdstip, waarop de gevraagde inlichtingen verstrekt moeten zijn. Indien op bedoeld tijdstip deze inlichtingen niet zijn verstrekt, is de informatieverplichting derhalve niet nagekomen.

Voorts mag hierbij niet uit het oog verloren worden dat het – in ieder geval ex ante – ondoenlijk is het verschil aan te geven tussen het niet verstrekken van inlichtingen enerzijds en niet tijdig verstrekken van inlichtingen anderzijds. Eerst geruime tijd na het verstrijken van een termijn voor het geven van inlichtingen kan, gemeten naar maatstaven van objectiviteit en redelijkheid, worden vastgesteld of sprake is geweest van het één dan wel het ander. Steeds als het uitvoeringsorgaan zou menen dat de uitkeringsgerechtigde na het verstrijken van de termijn niet de gevraagde inlichtingen heeft verstrekt, zou de uitkeringsgerechtigde het verweer kunnen opwerpen dat hij weliswaar nog niet heeft verstrekt, maar dat hij dat alsnog zal doen en dat er dus «slechts» sprake is geweest van het niet tijdig verstrekken van inlichtingen.

Het maken van onderscheid tussen niet en niet tijdig is derhalve niet uitvoerbaar. Een voorbeeld moge het een en ander nog eens illustreren. Stel dat een termijn voor het verstrekken van inlichtingen op een zgn. werkbriefje 14 dagen bedraagt. Indien binnen die termijn de gevraagde gegevens niet zijn verstrekt is sprake van overtreding van de inlichtingenplicht, zowel naar de thans vigerende formulering als naar de toekomstige formulering. Indien echter een onderscheid zou worden gemaakt tussen het niet verstrekken enerzijds en het niet tijdig verstrekken anderzijds, rijst de vraag op welk moment het één overgaat in het ander. Anders gezegd op welk moment ná ommekomst van de 14 dagen gaat de ene situatie over in de ander. Die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Slechts door het stellen van een «hersteltermijn» zou dan het verschil tussen het één en het ander geconstrueerd kunnen worden. Echter dat zou tot de ongewenste situatie leiden dat eerst het veronachtzamen van twee termijnen een schending van de inlichtingenplicht in de zin van «niet verstrekken» zou opleveren.

Gelet op het bovenstaande moge het duidelijk zijn dat het niet tijdig verstrekken van informatie een overtreding van de inlichtingenplicht is. Op grond van het wetsvoorstel dient dan een boete opgelegd te worden.

In antwoord op de vraag of bij het wel juist invullen, maar niet tijdig inleveren van een werkbriefje een maatregel niet meer voor de hand ligt, kan worden gemeld, dat in de uitvoeringspraktijk problemen kunnen ontstaan bij het opleggen van een sanctie wegens het niet tijdig insturen van de gevraagde informatie, zoals het werkbriefje WW. De bedrijfsverenigingen en de SVB hebben ten behoeve van een doelmatige controle nadere regels opgesteld. In deze controlevoorschriften is onder meer geregeld binnen welke termijn de gevraagde informatie geretourneerd dient te worden. Een te late inlevering van het werkbriefje dient dus niet alleen als een overtreding van de inlichtingenplicht beschouwd te worden, maar ook als overtreding van de controlevoorschriften. Deze laatste overtreding moet op grond van het wetsvoorstel met een maatregel worden afgedaan. Voor de WW wordt hierbij verwezen naar artikel 26. In dit artikel is omschreven welke verplichtingen de werknemer heeft om voor een uitkering in aanmerking te komen, zoals het inzenden van een aanvraagformulier en het inschrijven bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Aan deze verplichtingen zijn tevens termijnen gekoppeld. Ook is in dit artikel de meer algemene verplichting opgenomen dat de werknemer de controlevoorschriften moet opvolgen. Als de betrokkene een van de verplichtingen overtreedt zal een maatregel worden opgelegd. Ook in de andere sociale verzekeringswetten is bepaald dat bij overtreding van de controlevoorschriften een maatregel wordt opgelegd. Nu is dat nog een bevoegdheid van het uitvoeringsorgaan, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt dat een verplichting.

Dit heeft tot gevolg dat in bepaalde gevallen, met name waar het gaat om overschrijding van bepaalde termijnen, sprake zal zijn van samenloop-situaties.

Hierbij wordt nog het volgende opgemerkt. Het is denkbaar dat controlevoorschriften bepalingen bevatten die ook als voorschrift in de wet zijn opgenomen of direct uit wettelijke bepalingen voortvloeien. Wanneer een dergelijke voorschrift wordt overtreden zal het uitvoeringsorgaan de sanctie moeten opleggen die bij dat wettelijk voorschrift hoort. Naar ons oordeel is in die gevallen geen sprake van samenloop, omdat de betreffende bepaling in de controlevoorschriften overbodig is nu dat al in de wet zelf is opgenomen.

Een voorbeeld ter illustratie. Indien de controlevoorschriften AKW een bepaling bevatten dat het inkomen van het kind moet worden opgegeven is dat een bepaling die ook in de wet zelf staat. Immers het inkomen van het kind is van invloed op het recht op en de hoogte van de kinderbijslag. In artikel 15 AKW (inlichtingenplicht) is geregeld dat die feiten moeten worden meegedeeld aan de Sociale Verzekeringsbank. De betreffende bepaling in de controlevoorschriften is daardoor overbodig. Voor zover de controlevoorschriften een nadere invulling geven van wettelijke bepalingen ligt dat anders. Het voorschrift dat een inlichtingenformulier binnen 2 weken teruggezonden dient te worden is niet in de wet terug te vinden, maar is een nader invulling van het wettelijk begrip onverwijld. Zonder het controlevoorschrift kan de gerechtigde niet verplicht worden het formulier binnen 2 weken terug te sturen. Indien het formulier te laat wordt ingestuurd overtreedt de gerechtigde zowel het wettelijk voorschrift dat de informatie onverwijld moet worden geleverd als het controlevoorschrift dat dit binnen 2 weken moet gebeuren.

Om dergelijke ongewenste samenloopsituaties te voorkomen zal het wetsvoorstel bij nota van wijziging worden aangepast. In deze nota van wijziging, die op korte termijn bij de Tweede Kamer zal worden ingediend, zal worden geregeld dat van boete-oplegging wordt afgezien indien voor dezelfde gedraging een maatregel moet worden opgelegd.

De leden van de GPV-fractie vragen of niet al te ongenueanceerd wordt gesproken over ernst en omvang van «informatiefraude».

Wij zijn het met de vragenstellers eens als zij bedoelen dat een groot verschil bestaat tussen het te laat insturen van een werkbriefje enerzijds en grove fraude anderzijds. Dit neemt evenwel niet weg dat er in beide gevallen sprake is van «informatiefraude», zoals hierboven al is aangegeven. Bovendien mag niet uit het oog verloren worden dat in het brede scala van sancties voldoende ruimte zit tot nuancering in de bejegening, al naar gelang de ernst van het vergrijp. De grove uitkeringsfraude die betrekking heeft op hogere bedragen zal in beginsel al niet door het opleggen van een bestuurlijke boete worden afgedaan. Afdoening door het OM en de strafrechter op basis van artikel 225 e.v. Sr. (valsheid in geschrift) zal dan veelal geïndiceerd zijn. De lichtere vergrijpen zullen bestuurlijk worden afgedaan. Ook het bestuurlijk systeem van administratieve boeten kent vanzelfsprekend alle mogelijkheden om tot adequate bestraffing – i.e. in overeenstemming met de aard en de zwaarte van het gepleegde – te komen.

Overigens delen wij niet de suggestie van de leden van de GPV-fractie dat de rechtsbescherming bij de boeteoplegging onduidelijk zou zijn. Om misverstanden te voorkomen wordt hier nog eens opgesomd hoe die rechtsbescherming er uit gaat zien. Bij het opleggen van een boete geldt dat:

1°. de belanghebbende vooraf in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, hetgeen verder gaat en dus meer bescherming biedt dan de ten aanzien van financiële beschikkingen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geldende «standaard-regeling»;

2°. bezwaar of beroep tegen een besluit geen schorsende werking heeft, hetgeen volledig in overeenstemming is met de hoofdregel van de Awb;

3°. de volledige beroepsgang overeenkomstig de Awb ter beschikking staat, i.e. bezwaar, beroep en hoger beroep;

4°. in voorkomend geval bij de tenuitvoerlegging van boetebesluiten door middel van derdenbeslag de gebruikelijke mogelijkheden tot verzet ingevolge het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering openstaan.

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het zwijgrecht in de uitvoeringspraktijk problemen zal oproepen, vooral in gevallen waarin sprake is van een nog lopende uitkering. De leden van de SGP-fractie verwachten dat het in de praktijk niet gemakkelijk zal zijn het moment aan te geven waarop het uitvoeringsorgaan de betrokkene op zijn zwijgrecht moet wijzen. Daarnaast vragen zij zich af in hoeverre het zwijgen van de uitkeringsgerechtigde het reguliere uitkeringsproces zal belemmeren.

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven dient het zwijgrecht gerespecteerd te worden vanaf het moment dat sprake is van een «criminal charge» ten aanzien van de betrokkene. Het gaat hierbij om het moment waarop het uitvoeringsorgaan jegens de betrokkene een handeling verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd. Het zwijgrecht geldt dus niet in de controlefase. Een procedurele garantie in de zin van een specifieke procedurele handeling, die onbetwistbaar het ontstaan van het zwijgrecht markeert, kan helaas niet worden gegeven. Wel kan de kennisgeving van het voornemen een boete op te leggen als een praktisch ijkpunt worden beschouwd, maar niet in de zin van een procedurele garantie.

De vrees dat het zwijgrecht de voortgang van het uitkeringsproces belemmert is naar de mening van het kabinet ongegrond. In de fase dat de controle is gericht op de vaststelling van het recht op uitkering, is er geen sprake van een «criminal charge». In deze fase geldt derhalve de inlichtingenplicht onverkort en is het zwijgrecht niet aan de orde. Het enkele feit dat het naar waarheid beantwoorden van vragen, die worden gesteld in het kader van de vaststelling van het recht op uitkering, tevens aan het licht zou kunnen brengen dat de betrokkene zijn inlichtingenplicht geschonden heeft, brengt nog niet mee dat hij mag weigeren te antwoorden. Er bestaat immers geen algemene regel dat men nooit verplicht kan worden bewijsmateriaal tegen zichzelf aan te dragen. Deze benadering is diverse malen verwoord door de Hoge Raad.

Naar aanleiding van de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de boete alleen bedoeld is om te voorzien in de leemte die zich voordoet bij informatiefraude in combinatie met het niet meer hebben van een uitkering, merken wij op dat deze analyse niet volledig is. Zoals in paragraaf 3 van de memorie van toelichting is aangegeven bestaan er in het huidige administratieve sanctiesysteem tekorten waardoor het niet mogelijk is in alle gevallen adequaat op misbruik te kunnen reageren. In de eerste plaats mist een aantal sociale zekerheidswetten de mogelijkheid om informatiefraude te sanctioneren. En, voor zover dat wel mogelijk is, kan dat alleen bij lopende uitkeringen. Om te voorzien in deze leemten wordt in alle sociale zekerheidswetten de administratieve boete geïntroduceerd. Het toenmalige kabinet heeft daarbij bewust gekozen voor een systeem waarbij in alle gevallen waarin de inlichtingenplicht is geschonden een boete wordt opgelegd, ongeacht het feit of nog uitkering wordt verleend en ongeacht de hoogte van het ten onrechte betaalde bedrag. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid is het niet wenselijk dat voor eenzelfde overtreding, te weten informatiefraude, in het ene geval een boete wordt opgelegd en in het andere geval een maatregel. Er bestaan immers verschillen tussen de boete en de maatregel. De hoogte van de maatregel is afhankelijk van de hoogte en de duur van de uitkering.

Dat betekent dat de betrokkene tot op zekere hoogte zelf invloed kan hebben op de omvang van de maatregel. De maatregel eindigt namelijk door werkhervatting. De hoogte van de boete is daarentegen niet te beïnvloeden door betrokkene. Daarnaast zijn waarborgen voortvloeiend uit internationale verdragen, zoals het zwijgrecht, wel van toepassing bij het opleggen van een boete en niet bij de maatregel.

De leden van de fracties van CDA en GPV vragen zich af of er niet twee verschillende procedures bij de (administratieve) rechter kunnen gaan lopen over hetzelfde besluit, namelijk zowel over het terugvorderingsbesluit als over de opgelegde betalingsregeling. Van de zijde van de GPV-fractie wordt voorts gevraagd of dit niet te voorkomen is zonder dat de uitvoeringsorganen hun civielrechtelijke dwangmaatregelen kwijt-raken.

Allereerst wordt opgemerkt dat met het onderhavige voorstel geen grote principiële wijzigingen worden aangebracht in de bestaande situatie voor wat betreft de sociale verzekeringen. Ook nu is het denkbaar dat er twee afzonderlijke procedures worden gevoerd over het terugvorderingsbesluit enerzijds en de opgelegde betalingsregeling anderzijds, namelijk indien beide beslissingselementen voorwerp zijn van twee afzonderlijke beschikkingen. Dit is niet altijd te vermijden, met name niet in de situatie waarin de mogelijkheden tot terugvordering dreigen te verjaren en dus een snelle totstandkoming van het terugvorderingsbesluit noodzakelijk is, maar waarin tegelijkertijd de financiële mogelijkheden van de belanghebbende tot terugbetaling nog onvoldoende duidelijk zijn. Evenzeer is het onder het huidige recht denkbaar dat een terugvorderingsbesluit dat rechtens onaantastbaar is geworden – al dan niet na een administratief-rechtelijke procedure – voorwerp wordt van een (civiel-)rechtelijk invorderings- of executiegeschil. Inzet van het geschil is dan dat de invordering naar het oordeel van de belanghebbende burger te bruusk of met te grote betalingstermijnen verloopt. Dit alles wordt onder vigeur van het voorliggende voorstel niet principieel anders. Dat neemt evenwel niet weg dat het voorliggende voorstel mede beoogt een «dubbeling» van procedures zoveel mogelijk te vermijden. Mede om die reden is in artikel 36, derde lid, van de WW (en in de parallelle artikelen in de andere wetten) het voorschrift opgenomen dat het besluit tot terugvordering vermeldt hoeveel wordt teruggevorderd en de termijn of termijnen waarbinnen moet worden (terug-)betaald, zodat in ieder geval dubbele beschikkingen zoveel mogelijk vermeden worden. Eventuele geschillen kunnen derhalve zoveel mogelijk gelijktijdig aan de rechter worden voorgelegd. In dit verband zij ook nog gewezen op artikel 8:14 van de Algemene wet bestuursrecht, dat de rechter de bevoegdheid geeft om zaken over hetzelfde of een verwant onderwerp ter behandeling samen te voegen. Uit het voorgaande moge blijken dat ook zonder aantasting van de civielrechtelijke dwangmaatregelen die de uitvoeringsorganen ter beschikking zullen staan, de kansen op dubbele procedures zoveel mogelijk gereduceerd zijn.

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie hoe het overleg met de uitvoeringsorganen over het wetsvoorstel is verlopen wordt het volgende opgemerkt.

Voordat het wetsvoorstel naar de Raad van State is gezonden is het voor technisch commentaar voorgelegd aan de Sociale Verzekeringsraad, die het voorstel heeft besproken met de bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsbank. De opmerkingen van de SVr zijn verwerkt in het toelichting op het wetsvoorstel.

Over een aantal onderwerpen (o.a. de invoering van zwijgrecht) is nog apart gesproken met de uitvoeringsorganen. Verder heeft in de afgelopen periode overleg met het Tica en de Sociale Verzekeringsbank plaatsge-

vonden over de nadere regelgeving met betrekking tot de boeten en de maatregelen.

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de bedrijfsverenigingen, meer dan nu het geval is, nadruk zullen moeten leggen op de uitstroom uit de WW. Dit zal onder andere moeten gebeuren door een verbetering van de samenwerking met de arbeidsbureaus. Deze leden willen graag vernemen hoe de regering een actievere rol van de bedrijfsverenigingen denkt te realiseren.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de CDA-fractie dat een goede samenwerking tussen de uitvoeringsorganen sociale zekerheid en de arbeidsvoorzieningsorganisatie een belangrijke rol speelt bij het herplaatsen van werklozen. In het kabinetsstandpunt evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, dat op 4 april jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden, heeft het kabinet op hoofdlijnen aangegeven hoe die samenwerking er in de toekomst moet uitzien. De samenwerking heeft betrekking op de gecoördineerde dienstverlening aan gezamenlijke cliënten (één loket) en de basisbemiddeling van werklozen. In de praktijk moet dit ertoe leiden dat arbeidsbureaus en uitkeringsorganen voorzien in een gezamenlijke intake en indicering. Vervolgens dienen ten aanzien van de verschillende categorieën afspraken te worden gemaakt over arbeidsmarktgerichte bemiddeling. Voor moeilijk plaatsbare werklozen kunnen de uitvoeringsorganen aanvullende bemiddelingsactiviteiten inkopen. Ten aanzien van gedeeltelijk arbeidsongeschikten berust de verantwoordelijkheid voor bemiddeling bij de bedrijfsverenigingen. Hiervoor kan dienstverlening worden ingekocht, met name bij de arbeidsvoorzieningsorganisaties.

De vragen van de leden van de VVD-fractie over het onderzoek van de Sociale Verzekeringsbank naar Turkse kinderbijlaggerechtigden kunnen wij thans niet volledig beantwoorden omdat de onderzoeksresultaten nog niet beschikbaar zijn. De eerste indruk is wel dat nader onderzoek ook op de andere distriktkantoren van de Bank nodig is. De vraag of dat onderzoek in dezelfde vorm, zoals nu in Den Haag wordt verricht (personen oproepen in het kader van de wet op de identificatieplicht), landelijk moet worden uitgevoerd kan pas beoordeeld worden als de resultaten van deze pilot bekend zijn. Tevens kan pas dan worden besloten of het onderzoek moet worden uitgebreid naar alle personen die voor buiten Nederland verblijvende kinderen kinderbijslag ontvangen. Op basis van de tot nu toe gevoerde gesprekken met de Sociale Verzekeringsbank hebben wij de indruk dat de Bank zeer alert is in deze kwestie en zeker verdere actie zal ondernemen als daar aanleiding toe is.

Verder vragen deze leden aandacht voor gegevensuitwisseling in internationaal verband. Met de leden van deze fractie is het kabinet van mening dat dit onderwerp serieuze aandacht verdient. Steeds vaker blijkt namelijk dat fraude niet per definitie ophoudt bij de landsgrenzen. Dit is niet in de laatste plaats te wijten aan het feit dat een afdoende controle op feitenconstellaties binnen Nederland nu eenmaal eenvoudiger kan plaatsvinden dan controle op feiten en gebeurtenissen buiten de landsgrenzen.

Met het oog hierop is het kabinet dan ook van plan om de internationale handhaving te intensiveren, mede door de internationale samenwerking en gegevensuitwisseling te bevorderen. Mogelijke belemmeringen op het vlak van gegevensuitwisseling met andere landen moeten naar de mening van het kabinet zoveel mogelijk worden weggenomen. In verband hiermee is het kabinet bezig met een inventarisatie van de mogelijkheden om te komen tot een verbetering van internationale gegevensuitwisseling. Zowel op uitvoeringsniveau als op het niveau van de centrale overheid zijn hiertoe inmiddels initiatieven ondernomen. Van de bevindingen dienaangaande zal de kamer op de hoogte worden gehouden.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de uitspraak van de Voorzitter van de Bouw-en Houtbond FNV dat door een meer evenwichtige opdrachtgeving over het jaar door de overheid het beroep op de WW zou verminderen. Zij verzoeken het kabinet aan te geven of een betere planning mogelijk is en of dit inderdaad tot een daling van de WW-uitgaven zou leiden.

Het kabinet merkt dienaangaande op, dat een meer evenwichtige spreiding van de werkzaamheden over het jaar in de bouwsector tot minder (seizoens)werkloosheid leidt. Op termijn leidt dat ook tot een daling van de WW-uitgaven. Door de vorige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is, als de coördinerend bewindspersoon voor de bouw, in de sector grond-, water- en wegenbouw een stuurgroep in het leven geroepen, waarin overheidsopdrachtgevers, werkgevers en werknemers samenwerken aan het bevorderen van een meer gelijkmatige verdeling over het jaar van het werk in de grond, aan het water en aan de weg. Immers een meer gelijkmatige verdeling van de werkzaamheden is niet alleen afhankelijk van de opdrachtgeving door de overheid. Een van de maatregelen die zijn voortgekomen uit de werkzaamheden van die stuurgroep is het opheffen van de zogenaamde 1 november maatregel met betrekking tot het draaien van asfalt in de winter. Werkgevers en werknemers hebben inmiddels het initiatief genomen om na te gaan of een dergelijk samenwerkingsverband ook in de sector burgerlijke- en utiliteitsbouw nodig en mogelijk is.

Op grond van de vigerende wet heeft de bedrijfsvereniging voor wat betreft de WW de mogelijkheid om in geval van fraude uitkering blijvend geheel te weigeren. De leden van de fracties van VVD en D66 vragen of het maximeren van de boete tot f 5 000,- een verlaging betekent ten opzichte van het huidige sanctiesysteem. Naar ons oordeel gaat de vergelijking tussen de boete en het huidige sanctiesysteem maar ten dele op. In de eerste plaats kent nu slechts een beperkt aantal sociale zekerheidswetten de sanctie van blijvend gehele weigering en dan alleen in de situatie waarin nog recht op uitkering bestaat. De invoering van de boete betekent dus een uitbreiding van het instrumentarium om adequaat te kunnen reageren op fraude. Hierboven is in antwoord op vragen van de CDA-fractie al aangegeven waarom niet gekozen is voor een stelsel waarbij, afhankelijk van de vraag of er nog recht op uitkering bestaat, of een boete of een maatregel kan worden opgelegd.

Wat betreft het verschil in zwaarte tussen de boete en de maatregel wordt het volgende opgemerkt. In het huidig sanctiesysteem is de blijvend gehele weigering de meest zware sanctie. De feitelijke hoogte van deze sanctie is echter afhankelijk van de hoogte en de duur van de uitkering. Indien de betrokkene direct het werk hervat is de effectieve sanctie zelfs nihil.

De hoogte van de boete kan niet door de betrokkene worden beïnvloed. Voor wat betreft het maximum bedrag van f 5 000,- is rekening gehouden met de geldboeten die door de strafrechter opgelegd plegen te worden. Tot slot merken wij op dat het uitvoeringsorgaan altijd zal beoordelen of over de periode waarin gefraudeerd is, recht op (gedeeltelijke) uitkering bestond. De uitkering wordt vervolgens herzien en het teveel betaalde wordt volledig teruggevorderd van de betrokkene. Daarnaast vindt de boete oplegging plaats.

De leden van de fractie van het GPV vragen of een bezwaarregeling zonder schorsende werking niet het risico meebrengt dat een extra gang naar de rechter om alsnog schorsing van het boetebesluit te vragen, kan worden uitgelokt, alsook of het tijdsverloop tussen het constateren van de fraude en het opleggen van de boete niet wel eens groter zou kunnen zijn dan bij het toelaten van schorsende werking in een bezwaarprocedure.

Zoals in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag reeds naar voren gebracht is, berust de keuze van het kabinet op een afweging van voor-en nadelen. In het onderhavige geval zijn zwaarwegende argumenten tegen het opnemen van schorsende werking gelegen in de ernst en omvang van de informatiefraude, die een duidelijk lik-op-stuk-beleid noodzakelijk maken, alsmede in het risico van een te grote aanzuigende werking. Zeker ook dit laatste mag naar het oordeel van het kabinet niet onderschat worden. Als alleen al het indienen van een bezwaarschrift op nader aan te voeren gronden zou leiden tot opschorting van het bestreden boetebesluit zou namelijk ook geheel los van de inhoudelijke aspecten van een zaak een te groot belang bij het maken van bezwaar ontstaan. Het zou namelijk vanwege de daaraan verbonden opschorting van de tenuitvoerlegging en invordering van boeten de weg openen voor allerlei chicaneuze verweren, die in geen enkel opzicht het automatische uitstel van de betaling rechtvaardigen. Het voorgestelde stelsel zonder de automatische schorsing verdient dan ook naar de overtuiging van het kabinet de voorkeur. Van de uitvoeringsorganen mag immers verwacht worden dat boetebesluiten vooraf, dus tijdens en na de hoorfase, zorgvuldig overwogen zullen worden. Dit geldt zowel voor het besluit om boete op te leggen zelf als de eventueel daarin op te nemen betalingsregeling. Indien de belanghebbende desalniettemin toch van mening mocht zijn dat onvoldoende met zijn belangen is rekening gehouden, staat het hem vrij zich tot de rechter te wenden om met gebruikmaking van de mogelijkheden die artikel 8:81 Awb biedt om schorsing van het boetebesluit te vragen. Alsdan kan de rechter aan de hand van de omstandigheden in het concrete geval, gelet op de betrokken belangen, bezien of er inderdaad aanleiding is een zodanig verzoek in te willigen. Tenslotte moet bij dit alles bedacht worden dat weliswaar aan een boetebesluit executoriale kracht toekomt, doch dat daarmee niet gezegd is dat daarvan door het uitvoeringsorgaan ook altijd (onmiddellijk) in die zin gebruik behoeft te worden gemaakt. Soms kan het verstandig zijn om enige tijd te wachten met de executie, bijvoorbeeld omdat de belanghebbende vrijwillig voldoet of omdat aan de executie grote kosten zijn verbonden die – als in rechte zou worden vastgesteld dat het opleggen van een boete niet terecht geweest is – voor rekening van het uitvoeringsorgaan komen. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting op dit punt zij nog gewezen op het gestelde op pagina 63 van de memorie van toelichting. Het effect van een en ander zal naar het oordeel van het kabinet zijn een geringe toename in het aantal schorsingszaken.

Deze toename zal echter beduidend geringer zijn dan de toename van het aantal bezwaarschriften die zou optreden indien het enkele bezwaar maken al zou leiden tot een opschorting van de betalingsverplichting.

Tenslotte vragen de leden van de GPV-fractie het oordeel van het kabinet over de hoorplicht, of deze bij een verhoudingsgewijs licht vergrijp niet te zwaar is, en of deze bij een zwaarder vergrijp waarop terecht een behoorlijke boete is gesteld niet te weinig is.

Het eerste deel van de vraag vergt enige toelichting. Het is geenszins zo dat een hoorplicht bij lichte vergrijpen als te zwaar moet worden beoordeeld. De wet stelt geen formele eisen aan de wijze waarop de hoorplicht wordt vormgegeven. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kan hieraan zo nodig per geval invulling worden gegeven. Zo is alleszins denkbaar dat bij eenvoudige, lichte vergrijpen het horen de vorm aanneemt van een telefoongesprek tussen de uitvoeringsorganisatie en de belanghebbende. Dit geeft de belanghebbende de mogelijkheid om vooraf op tamelijk informele wijze zijn zienswijze naar voren te brengen, hetgeen voorkomt dat de belanghebbende nauwelijks geconfronteerd wordt met een boetebesluit. Voor beide partijen heeft het bovendien het voordeel dat de zaak zonder veel plichtplegingen kan worden afgewikkeld.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of de uitkeringsinstantie zelf bepaalt of een boete wordt opgelegd kan het volgende worden opgemerkt. Zoals in het wetsvoorstel is aangegeven is het uitvoeringsorgaan in geval van schending van de inlichtingenplicht verplicht een boete op te leggen, tenzij terzake van hetzelfde feit strafvervolging is ingesteld. Aan de hand van de richtlijn sociale zekerheidsfraude wordt beoordeeld of de zaak strafrechtelijk dan wel administratiefrechtelijk wordt afgedaan. Voor wat betreft de hoogte van de boete voorziet het wetsvoorstel in nadere regelgeving door het Tica en de Sociale Verzekeringsbank voor wat betreft de sociale verzekeringen en de Kroon voor wat de betreft de Algemene bijstandswet c.a. Deze regels zijn bindend voor de bedrijfsverenigingen respectievelijk de gemeenten. Deze regels worden gepubliceerd zodat (potentiële) uitkeringsgerechtigden bekend kunnen zijn met het beleid. Oplegging van de boete door het uitvoeringsorgaan neemt niet weg dat de betrokkene tegen de beslissing in beroep kan gaan bij de rechter.

De mening van de SP-leden dat het wetsvoorstel leidt tot een cumulatie van maatregelen wordt door ons niet onderschreven. De boete wordt opgelegd bij overtreding van de inlichtingenplicht en de maatregel in beginsel bij overtreding van de overige wettelijke verplichtingen. Dat betekent dat in beginsel voor eenzelfde gedraging niet beide sancties worden opgelegd. Wel zal naast de boete of de maatregel sprake kunnen zijn van een terugvordering als door het uitvoeringsorgaan ten onrechte uitkering betaald is. De terugvordering is echter niet te beschouwen als een sanctie, maar is niets meer dan herstel van de rechtmatige situatie.

2. Blijvend gehele weigering: mate van verwijtbaarheid/evenredigheidstoetsing

Met betrekking tot de beoogde maatregel van een blijvend gehele weigering bij verwijtbare werkloosheid en het door eigen toedoen geen passende arbeid behouden of verkrijgen of het nalaten passende arbeid te aanvaarden, verzoeken de leden van de PvdA-fractie het kabinet zich te beraden op mogelijkheden om een evenredigheidstoetsing door bedrijfsverenigingen nader vorm te geven. De leden van de fractie van D66 kunnen zich niet verenigen met het volledig uitsluiten van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel terwijl de leden van de CDA-fractie behoefte hebben aan een nadere beschouwing over de evenredigheid tussen het vergrijp en de sanctie. De leden van de fractie van het GPV zijn van oordeel dat de zwaarte van de maatregel bij verwijtbare werkloosheid in de wet- of regelgeving zelf nader dient te worden genuanceerd, of dat het uitvoeringsorgaan de mogelijkheid moet krijgen een evenredigheidstoets toe te passen. De leden van de fractie van Groen Links is het niet duidelijk wat nu het inhoudelijk motief van het kabinet is voor de beoogde maatregel en wat het argument is om de evenredigheidstoets niet mogelijk te maken. Voorts wijst de fractie van Groen Links op het verschil in financiële gevolgen voor werknemers die een korter of een langer recht op WW-uitkering hebben opgebouwd.

Zoals in paragraaf 5.1. van de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven, is het kabinet van oordeel dat het noodzakelijk is om te komen tot een uniform en strenger sanctiebeleid, alsmede tot een objectiever en concreter begrippenkader waarmee de rechtsgelijkheid beter wordt gewaarborgd. Ten aanzien van de aanscherping van het sanctiebeleid volgt het kabinet het standpunt van het vorige kabinet, dat de aanbeveling van de commissie-Buurmeijer onderschreef om het recht op WW-uitkering bij vrijwillig ontslag te laten vervallen. Het kabinet is daarbij van oordeel dat het daarbij niet alleen mag gaan om ontslagname door de werknemer als bedoeld in het huidige artikel 24, tweede lid, sub b WW, maar ook om andere gedragingen waardoor de werknemer onnodig

en voorzienbaar werkloos wordt (of blijft) en als het ware het verzekerd risico over zichzelf afroept. Het gaat er daarbij om dat de werknemer zich verwijtbaar zodanig gedraagt dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat zijn gedrag tot beëindiging van de dienstbetrekking zou leiden – artikel 24, tweede lid, sub a WW – of onnodig actief of passief meewerkt aan de beëindiging van de dienstbetrekking – het voorgestelde artikel 24, tweede lid, sub b WW. Dergelijke gedragingen zijn dan ook gelijk te stellen met het onnodig ontslag nemen. Bovendien zou het enkel verplicht stellen van de blijvend gehele weigering van de WW-uitkering bij een ontslagname als bedoeld in het huidige artikel 24, tweede lid, sub b WW er met een grote mate van waarschijnlijkheid toe leiden, dat de werknemer die de dienstbetrekking wil eindigen, zonder dat de voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevegd, naar andere wegen dan ontslagname zou zoeken om tot een beëindiging van de dienstbetrekking te komen. Een betrokken werknemer zal dan bijvoorbeeld overgaan tot verwijtbaar gedrag jegens de werkgever, waarvan hij voorziet dat hij ontslagen zal worden.

Dit in de hoop dat de op te leggen maatregel een andere zal zijn dan een blijvend gehele weigering van de WW-uitkering.

Indien de werknemer ontslagen wordt wegens een bepaalde gedraging zijnerzijds, is een blijvend gehele weigering naar het oordeel van het kabinet alleen dan niet aan de orde, indien sprake is van een (zeer) geringe mate van voorzienbaarheid van de beëindiging van de dienstbetrekking, van afwezigheid van verwijtbaarheid of van dringende redenen.

Zoals in het nader rapport bij de nota van wijziging al aangegeven hebben wij het voorstel van de Raad van State om de mogelijkheid van een evenredigheidstoetsing open te houden niet overgenomen. Daarbij staat voorop dat het kabinet, zoals hierboven aangegeven, een blijvend gehele weigering in het licht van de WW altijd evenredig acht als het verwijtbare gedrag redelijkerwijs voorzienbaar tot werkloosheid leidt, dan wel als de dienstbetrekking is geëindigd zonder dat aan de voortzetting zodanige bezwaren zijn verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer kan worden gevegd. Zoals in voornoemd nader rapport en 5.2. van de toelichting bij de nota van wijziging uiteen gezet, is het kabinet daarbij van mening dat ook lichtere vormen van verwijtbare gedragingen, die thans veelal niet leiden tot een blijvend gehele weigering van de uitkering, in de toekomst tot een blijvend gehele weigering van de uitkering dienen te leiden, indien de werknemer redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat zijn gedrag tot beëindiging van de dienstbetrekking zou leiden. Immers het feit dat de ene gedraging (bijvoorbeeld het slaan van de werkgever) in het maatschappelijk verkeer laakbaarder wordt geacht dan de andere gedraging (bijvoorbeeld ondanks waarschuwing van de werkgever herhaaldelijk te laat komen), dient naar het oordeel van het kabinet voor wat betreft de op te leggen maatregel op grond van verwijtbare werkloosheid niet tot een verschil te leiden. In beide gevallen is immers voorzienbaar dat het gedrag de beëindiging van de dienstbetrekking tot gevolg zal hebben. Ook de theoretisch maximale uitkeringsduur dient daarbij geen rol te spelen. De betrokkene heeft immers onnodig en voorzienbaar het verzekerde risico over zich afgeroepen. Dit risico mag naar het oordeel van het kabinet in het kader van de WW dan ook ten laste van de werknemer zelf worden gebracht, ongeacht de omvang van de uitkering die hij zou ontvangen indien het intreden van het verzekerde risico niet aan hem had kunnen worden verweten. Dat die omvang verschilt naar gelang het arbeidsverleden volgt nu eenmaal uit het systeem van de wet. Indien bij het opleggen van een maatregel de financiële gevolgen voor werknemers, die een korter of een langer recht op WW-uitkering hebben opgebouwd, gelijk zouden moeten zijn zou dat er toe leiden dat een weigering nooit langer zou mogen zijn

dan zes maanden. Met de Centrale Raad van Beroep in diens uitspraak van 24 december 1991 (RSV 1992, 149) is het kabinet van oordeel dat dat qua resultaat onaanvaardbaar zou zijn.

De PvdA-fractie wijst er nog op dat differentiatie in sanctie op grond van de zwaarte van de overtreding in de Abw wèl mogelijk zal blijven, en dat, mede gezien de gewenste uniformering van het sanctiebeleid in de diverse sociale-zekerheidswetten, een bijkomend argument zou kunnen zijn voor het handhaven van de evenredigheidstoets. Het kabinet is van oordeel dat de mogelijkheid tot differentiatie in het sanctiebeleid in de Abw niet afdoet aan zijn standpunt dat geen mogelijkheid tot een evenredigheidstoetsing dient te worden opgenomen in geval van verwijtbare werkloosheid en weigering van passende arbeid (etc.) in het kader van de WW.

Dat differentiatie in de Abw mogelijk blijft, heeft vooral te maken met het karakter van de Abw. Deze voorziening vormt het vangnet van ons systeem van sociale zekerheid. Het is, gelet op deze vangnetfunctie, naar het oordeel van het kabinet niet mogelijk om ook in het kader van de Abw een verplichte blijvende weigering voor te schrijven.

Anders dan de leden van de fractie van D66 blijft het kabinet van oordeel dat wanneer de wetgever zelf een evenredigheidstoetsing heeft toegepast een bijzondere rechtvaardigingsgrond niet nodig is. Het kabinet wijst daarbij op artikel 3:4, eerste lid, van de Awb, dat bepaalt dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Op de vraag op dit punt van de leden van de PvdA-fractie kan derhalve het volgende geantwoord worden. Het kabinet heeft bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel de evenredigheidstoetsing reeds verricht. Indien het thans voorliggende voorstel van wet tot wet wordt verheven, zal ook de wetgever de evenredigheidstoetsing reeds zelf hebben toegepast. Er is dan sprake van een wettelijk voorschrift waaruit voor het uitvoeringsorgaan een beperking van de verplichting tot het toepassen van de evenredigheidstoets voortvloeit.

Met betrekking tot de overige opmerkingen van D66 inzake de evenredigheidstoetsing stellen wij het volgende. Noch de moeilijkheid voor de werknemer om te beoordelen of zijn gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zal kunnen hebben, noch de moeilijkheid voor de bedrijfsvereniging om te beoordelen of de werknemer redelijkerwijs had moeten begrijpen dat zijn gedrag tot ontslag zou kunnen leiden, geeft aanleiding tot het openen van de mogelijkheid van een evenredigheidstoetsing. Een werknemer die twijfelt of zijn gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zal hebben en desondanks dat gedrag vertoont, heeft willens en wetens het risico genomen dat de dienstbetrekking beëindigd zou worden. Indien het gaat om verwijtbaar gedrag, is een blijvend gehele weigering van de WW-uitkering naar het oordeel van het kabinet op zijn plaats. Indien de bedrijfsvereniging twijfelt of de werknemer de beëindiging van de dienstbetrekking redelijkerwijs had kunnen voorzien zal er in het algemeen sprake zijn van een (zeer) geringe mate van voorzienbaarheid en is een maatregel wegens verwijtbare werkloosheid niet aan de orde. Het College van toezicht sociale verzekeringen zal in het kader van zijn toezichthoudende taak dienen te bezien of de bedrijfsverenigingen niet te snel overgaan tot het oordeel dat er geen sprake is van een voldoende mate van voorzienbaarheid om tot verwijtbare werkloosheid te concluderen.

Bovendien staat invoering van een evenredigheidstoets naar het oordeel van het kabinet wel in de weg aan een uniform en streng sanctiebeleid, omdat dan een glijdende schaal zal ontstaan met vage

criteria die door elke bedrijfsvereniging verschillend kunnen worden ingevuld. Dit zal zich ook voordoen indien in de wet- en regelgeving zelf een nadere nuancering wordt aangebracht binnen het begrip verwijtbaar. Niet te ontkomen valt dan immers aan begrippen in de zin van «verminderd verwijtbaar», «zeer verwijtbaar» en «uiterst verwijtbaar». Voorts vermag het kabinet niet in te zien dat de werknemer zich vaak gedwongen zal voelen om alle opdrachten, ook de meest onredelijke, uit te voeren.

Weigering van een onredelijke opdracht zal immers niet verwijtbaar zijn en dus niet tot sanctie op een eventuele uitkering leiden, nog afgezien van de mogelijkheden van de werknemer om de werkgever bij een eventueel ontslag vanwege een dergelijke weigering in rechte aan te spreken.

De GPV-fractie merkt op dat er nog maar al teveel werknemers zijn die niet zo mondig zijn als verondersteld, voor wie de wetgeving een beschermend kader zou kunnen bieden. Voorts kunnen, aldus de leden van de GPV-fractie, ook mondig werknemers in een situatie terecht komen dat zij zodanig murw zijn dat zij zich onvoldoende verzetten tegen een werkgever en uiteindelijk berusten in een ontslagaanvraag, waar zij op grond van de thans voorgestelde wetgeving geacht worden zich hier tot het uiterste tegen te verzetten. Als zij dat onvoldoende hebben gedaan, om wat voor reden dan ook, vervliegt hun recht op een WW-uitkering.

Het kabinet merkt in de eerste plaats op dat het eerste beschermende kader voor de werknemers, als het gaat om een ontslagaanvraag van de zijde van de werkgever, is gelegen in het ontslagrecht zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945. Van de werknemer mag geëist worden dat hij gebruik maakt van dit beschermende kader en zich dus verzet tegen een (voorgenomen) ontslag voor zover dat redelijkerwijs van hem mag worden verwacht. Dat betekent dat de werknemer zich niet zonder meer neerlegt bij dat ontslag maar nagaat of hij zich daar met succes tegen kan verzetten en, zo die kans als overwegend positief moet worden ingeschat, zich ook daadwerkelijk tegen dat ontslag verzet. Ook van minder mondig werknemers mag verwacht worden dat zij zich daartoe inspannen, bijvoorbeeld door middel van het inroepen van juridisch advies. Slechts indien de werknemer niet heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht wordt de WW-uitkering blijvend geheel geweigerd. De werknemer is dus niet tot het onmogelijke gehouden. Voorts is het kabinet voornemens om in de WW op te nemen, dat er geen sprake is van verwijtbare werkloosheid ter zake van een ontslag om bedrijfseconomische redenen waarvoor door de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening een ontslagvergunning is afgegeven. Hieronder wordt in het kader van de pro-forma problematiek nader op dit voornemen ingegaan.

De leden van de fractie van D66 en het CDA wijzen erop dat de dienstbetrekking kan eindigen zonder dat de werknemer daarop enige verwijtbare invloed heeft gehad en vragen hoe zich dat verhoudt tot de tekst van artikel 24, tweede lid, sub b WW.

Zoals in paragraaf 5.2. van de toelichting bij de nota van wijziging opgemerkt, zal het in een aantal gevallen waarin in eerste instantie van de werkgever niet kan worden gevergd dat de dienstbetrekking wordt voortgezet zo zijn, dat dit ook van de werknemer niet kan worden gevergd. Dit is in het algemeen het geval in de door de fracties gegeven voorbeelden van een regulier ontslag om bedrijfseconomische redenen en de eindiging van een contract voor bepaalde tijd. In dat geval is niet voldaan aan de omschrijving van artikel 24, tweede lid, sub b WW, omdat aan de voortzetting van de dienstbetrekking ook voor de werknemer zodanige bezwaren zijn verbonden dat deze redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd. Immers, de dienstbetrekking is niet langer

beschikbaar vanwege omstandigheden waarop de werknemer zelf geen invloed heeft.

3. Dringende reden of rechtvaardigheidsgrond?

De leden van de D66-fractie zijn het niet eens met het kabinet dat de mogelijkheid om af te zien van een maatregel wegens verwijtbare werkloosheid alleen aan de orde is, indien de dringende redenen op zichzelf niets met de oorzaak en de verwijtbaarheid van de werkloosheid te maken hebben. De leden van de fractie van Groen Links vragen met betrekking tot enkele voorbeelden of er sprake is van een rechtvaardigingsgrond voor het verwijtbare gedrag en vragen hoe gekeken moet worden tegen verwijtbare werkloosheid waarvan de oorzaak een beetje gerechtvaardigd is. De leden van de SP-fractie wijzen op een schriftelijk commentaar van de FNV van 23 mei 1995 en vragen commentaar op de voorbeelden van situaties die, aldus genoemde brief, in de huidige praktijk als licht verwijtbaar worden aangeduid.

Het kabinet blijft van oordeel dat de mogelijkheid om af te zien van voormelde maatregel wegens dringende redenen alleen aan de orde is, indien de omstandigheden die met zich meebrengen dat voor betrokkene onaanvaardbare consequenties zouden optreden indien de maatregel zou worden opgelegd, op zichzelf niets met de oorzaak en de verwijtbaarheid van de werkloosheid te maken hebben. Immers, indien die omstandigheden daarbij wel een rol gespeeld hebben, dienen zij betrokken te worden bij de vraag of betrokkene verwijtbaar werkloos is geworden. Het kabinet is daarbij van mening dat de vraag of het gedrag betrokkene kan worden verweten beantwoord dient te worden aan de hand van de vraag of er voor het gedrag van betrokkene een rechtvaardigingsgrond is. De term rechtvaardigingsgrond dient daarbij zodanig te worden uitgelegd, dat het gaat om de vraag of betrokkene het gedrag valt aan te rekenen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de door de Groen Links-fractie geschetste situatie van een werknemer die wegens ernstige psychosociale problemen een aantal keren te laat op het werk is verschenen. Als dat te laat komen vanwege genoemde problemen de werknemer niet valt aan te rekenen, is er geen sprake van verwijtbare werkloosheid.

Ook met betrekking tot de overige door de fracties van Groen Links en de SP genoemde voorbeelden zal de beoordeling of er sprake is van verwijtbare werkloosheid in de praktijk moeten plaatsvinden aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval. Daarbij kan de bedrijfstak waarin het feit zich voordoet een rol spelen, omdat er gedragingen kunnen zijn die in de ene bedrijfstak wel redelijkerwijs voorzienbaar tot een beëindiging van de dienstbetrekking kunnen leiden, terwijl dat in de andere bedrijfstak niet het geval is. Evenwel, het oordeel zal betrekking moeten hebben op de vraag of het gedrag van betrokkene hem wel of niet te verwijten is. Indien het gedrag de betrokkene in meer dan een (zeer) geringe mate valt aan te rekenen, is er sprake van verwijtbaarheid. Betrokkene had immers het gedrag kunnen en moeten nalaten.

Met betrekking tot de door de fracties van Groen Links en de SP genoemde voorbeelden zijn door het kabinet geen absolute uitspraken te doen. Zoals al aangegeven, dient de beoordeling of er sprake is van verwijtbare werkloosheid plaats te vinden aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval.

In het geval van de ouder die geen toestemming krijgt om in deeltijd te gaan werken en zich daardoor genoodzaakt ziet om in verband met zorgtaken ontslag te nemen, zal onder meer van belang zijn welke andere maatregelen hij of zij genomen heeft om te voorzien in de zorgtaken.

Indien onvoldoende activiteiten op dit punt zijn ondernomen, is betrokkene verwijtbaar werkloos. Indien de werknemer het dienstverband heeft opgezegd omdat er geen adequate kinderopvang (meer) is, en

voldoende moeite heeft gedaan om in die kinderopvang te voorzien, zal, indien hij of zij onvoldoende heeft gezocht naar vervangende parttime arbeid, een maatregel dienen te worden opgelegd op grond van artikel 24, eerste lid, onder b, sub 1 WW. Bij de werknemer die arbeid weigert omdat hij zich wegens bijvoorbeeld een sterfgeval daartoe tijdelijk niet zo goed in staat acht, zonder in formele zin als arbeidsongeschikt te worden aangemerkt, zal de vraag moeten worden beantwoord of de arbeid gelet op de omstandigheden nog wel passend is. Wat betreft de werknemer die na een langdurig arbeidsverleden instemt met een ontslag wegens «onverenigbaarheid van karakters» of een verstoorde arbeidsrelatie is het zo, dat als die redenen correct zijn en er geen verwijtbaar gedrag van de zijde van de werknemer aan ten grondslag ligt, er geen sprake is van verwijtbare werkloosheid. De voortzetting van de dienstbetrekking kan redelijkerwijs niet van hem worden gevegd. Wat betreft de werknemer die ontslagen wordt omdat hij een ernstig ongeval veroorzaakt zonder dat er sprake was van opzet of grove schuld, maar bijvoorbeeld door vermoeidheid of onachtzaamheid, zal wat betreft de vraag van de verwijtbaarheid toch bezien dienen te worden wat de oorzaak is van die vermoeidheid of onachtzaamheid. De werknemer die ontslag neemt, elders gaat werken en in de proeftijd ontslagen wordt wegens een voorval dat normaal gesproken niet tot een ontslagprocedure zou hebben geleid, zal in het algemeen niet verwijtbaar werkloos zijn als het voorval niet voortvloeit uit verwijtbaar gedrag zijnerzijds of het ontslag wegens het gedrag bij de betreffende werkgever niet redelijkerwijs voorzienbaar is.

Met betrekking tot het in de door de SP-fractie genoemde brief gegeven tweede voorbeeld, van een werknemster die met toestemming van de werkgever – onder voorbehoud dat deze daarop terug kon komen – parttime is gaan werken en ontslagen wordt omdat zij op het verzoek van de werkgever om weer fulltime te gaan werken aangeeft dat dit voor haar niet meer mogelijk is, merken wij het volgende op. Of er sprake is van verwijtbare werkloosheid hangt onder meer af van de vraag of de werknemster het ontslag redelijkerwijs kan voorzien en of het gedrag haar valt aan te rekenen. Dit laatste zal met name afhangen van de geldigheid van de door haar aangedragen bezwaren en de voorzienbaarheid daarvan ten tijde van de met de werkgever gemaakte afspraak om in deeltijd te gaan werken en het daaraan verbonden voorbehoud.

Van de werknemster die regelmatig het slachtoffer is van seksuele intimidatie en, na een betrekkelijk klein voorval op staande voet ontslag neemt, zal veelal de voortzetting van de dienstbetrekking redelijkerwijs niet gevegd kunnen worden, zodat geen sprake is van verwijtbare werkloosheid. Met betrekking tot de alleenstaande ouder die schriftelijk gewaarschuwd is door de werkgever vanwege te laat op het werk komen en die geen noodopvang voor zijn ziekelijke kind heeft geregeld, zijn wij van oordeel dat in het algemeen sprake zal zijn van verwijtbare werkloosheid indien hij wordt ontslagen wegens het opnieuw te laat komen. Dit geldt uiteraard niet indien het ontslag niet redelijkerwijs voorzienbaar was, bijvoorbeeld indien de werkgever een andere sanctie in het vooruitzicht stelde, of indien betrokkene wel al hetgeen redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht in het werk had gesteld om noodopvang te regelen, maar dit hem niet was gelukt en hij de werkgever deswege op de hoogte had gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of in de omstandigheden geschetst in het voorbeeld in paragraaf 8.2. (ontslagname omdat voor een baan van de echtgenote naar een verre stad moet worden verhuisd) overgegaan moet worden tot WW-uitkering. Er is immers sprake van een volstrekt vrije keuze. Dienaangaande merken wij het volgende op.

Indien de verhuizing onvermijdelijk is en heen en weer reizen niet tot de mogelijkheden behoort, en betrokkene zo tijdig mogelijk en in voldoende mate getracht heeft om aansluitend werk te vinden in (de omgeving van)

de nieuwe woonplaats, is er, onder de huidige jurisprudentie, geen sprake van verwijtbare werkloosheid. Wij zijn van oordeel dat, indien overigens voldaan is aan de voorwaarden van de WW, in die omstandigheden inderdaad overgegaan moet worden tot uitkering. Immers, indien dat niet het geval zou zijn, zou dit de mobiliteit op de arbeidsmarkt verkleinen, hetgeen ten koste zou gaan van de flexibiliteit.

Het kabinet is daarbij voorts van mening dat, anders dan onder de huidige jurisprudentie, de vraag, of de betrokkene zowel in voldoende mate als zo tijdig mogelijk vóór de verhuizing moeite heeft gedaan om aansluitend werk te vinden in de nieuwe woonplaats of omgeving daarvan, geen rol dient te spelen in de beoordeling of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Immers, anders dan in de situatie van een verwijtbare gedraging of een onnodig actief of passief meewerken aan de beëindiging van de dienstbetrekking, staat naar het oordeel van het kabinet niet in voldoende mate vast of betrokkene door het gewenste gedrag – een tijdig en in voldoende mate trachten om aansluitend werk te vinden – de werkloosheid had kunnen voorkomen. Indien betrokkene niet in voldoende mate en zo tijdig mogelijk vóór de verhuizing moeite heeft gedaan om aansluitend werk te vinden in de nieuwe woonplaats of omgeving daarvan te vinden, dient, naar het oordeel van het kabinet, een maatregel te worden opgelegd op grond van artikel 24, eerste lid, onder b, sub 1 WW.

4. Blijvend gehele weigering en (be)eindiging contracten voor bepaalde tijd

Met betrekking tot de opmerking van de leden van de PvdA-fractie inzake het als verwijtbaar beschouwen van iedere eerdere beëindiging van een tijdelijk dienstverband, wijzen wij op het volgende.

Zoals uiteengezet in paragraaf 5.2. van de toelichting bij de nota van wijziging dient in dit soort gevallen naar het oordeel van het kabinet in de eerste plaats juist te worden nagegaan of de beëindiging op zich de werknemer verweten kan worden. Het is dus expliciet niet zo dat het kabinet van oordeel is dat iedere eerdere beëindiging van een dienstbetrekking voor bepaalde tijd als verwijtbaar dient te worden aangemerkt. Alleen indien die beëindiging de werknemer kan worden verweten is er sprake van verwijtbare werkloosheid en dient een blijvend gehele weigering te worden opgelegd.

De VVD-fractie vraagt ons of wij de mening delen dat juist bij tijdelijke contracten een nauwgezette toepassing van de maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering van belang is, omdat juist hier het gevaar dreigt van misbruik van de WW als overgangsregeling tussen contracten.

Werknemers met een tijdelijke arbeidsverhouding zullen vaker in de situatie terecht komen dat zij enige tijd werkloos zullen zijn tussen twee contracten in, dan werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Indien die situatie te wijten is aan het feit dat de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden of door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt is een blijvend gehele weigering naar ons oordeel dan ook de aangewezen maatregel. Indien de situatie te wijten is aan het feit dat de betrokkene door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt dan wel nalaat passende arbeid te aanvaarden is een blijvende weigering over het aantal uren, waarover het recht op uitkering zou zijn geëindigd indien de werknemer de arbeid had verkregen of aanvaard, naar ons oordeel de juiste maatregel.

5. Verwijtbare werkloosheid: relatie met benadelingshandeling

De leden van de CDA-fractie vragen of bij het onderscheid tussen het begrip verwijtbaar werkloos en het begrip benadelingshandeling niet beter aansluiting kan worden gezocht bij de bestaande uitvoeringspraktijk.

Het kabinet is van oordeel dat een dergelijke aansluiting minder voor de hand ligt dan door genoemde leden wordt verondersteld. Immers, het onderscheid tussen verwijtbare werkloosheid en benadelingshandeling is, anders dan de CDA-fractie veronderstelt, niet hetzelfde als het onderscheid tussen gedragingen die laakbaar zijn jegens de werkgever en gedragingen die laakbaar zijn ten opzichte van de fondsen. Het huidige artikel 24, tweede lid, sub b WW bepaalt dat de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden indien hij ontslag heeft genomen, zonder dat aan de voortzetting van zijn dienstbetrekking zodanige bezwaren zijn verbonden dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd. Een dergelijke ontslagnamen is niet per definitie laakbaar gedrag jegens de werkgever, maar wel jegens de bedrijfsvereniging of het Algemeen Werkloosheidsfonds. Daarmee vergelijkbare gedragingen, zoals het ten onrechte geen bezwaar maken tegen een gegeven ontslag, vallen in de huidige situatie onder het begrip benadelingshandeling. Teneinde zowel het zelf ontslagnemen als het onnodig actief of passief meewerken aan de beëindiging van de dienstbetrekking tot eenzelfde maatregel van blijvend gehele weigering van de WW-uitkering te laten leiden, is er voor gekozen de definitie van het begrip verwijtbare werkloosheid te verruimen. In beide gevallen is immers sprake van het onnodig intreden van het verzekerd risico.

6. Pro-forma-problematiek

De leden van de VVD-fractie vinden de weerlegging van de vrees van de SVr voor de pro-forma-problematiek niet overtuigend. De leden van de fracties van D66, CDA en GroenLinks verwachten dat het aantal pro-forma-verweren zal toenemen.

De pro-forma-problematiek speelt niet alleen een rol met betrekking tot het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel, maar ook – en vooral – in het kader van de voorgenomen aanpassing van de bestuurlijke preventieve toetsing van ontslag.

In het kader van het huidige ontslagvergunningensysteem komt het thans veelvuldig voor (t.w. 50% van de ontslagaanvragen; totaal ontslagaanvragen in 1994: 89 732) dat de werknemer pro-forma-bezwaar maakt bij de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening tegen het door de werkgever aangevraagde ontslag. Het pro-forma-bezwaar komt voornamelijk voor bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen, zoals reorganisatie of inkrimping en in mindere mate bij een verstoorde arbeidsrelatie of disfunctioneren. Door veel werknemers wordt pro-forma-bezwaar gemaakt vanuit de onjuiste veronderstelling dat dit altijd nodig is om eventuele aanspraken op een WW-uitkering veilig te stellen.

Bij brief van 23 november 1994 (kamerstukken II 1994/95, 22 977, nrs. 3–4) is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de beleidsvoornemens van het kabinet aangaande de aanpassing van de bestuurlijke preventieve toetsing van ontslag. Met betrekking tot de pro-forma-problematiek is daarbij onder meer naar voren gebracht dat de WW zal worden aangepast ten einde meer duidelijkheid in het sanctiebeleid van bedrijfsverenigingen te brengen en om onnodig verweer tegen ontslag om bedrijfseconomische redenen te voorkomen. Bij de aanpassing van de bestuurlijke preventieve toetsing van ontslag zal hiertoe worden voorgesteld in de WW op te nemen, dat er geen sprake is van verwijtbare werkloosheid ter zake van een ontslag om bedrijfseconomische redenen waarvoor door de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening een ontslagvergunning is

afgegeven. Uitdrukkelijk wordt aldus aangegeven, dat bij ontslag om bedrijfseconomische redenen de werknemer geen bezwaar hoeft te maken uitsluitend en alleen met het oog op de WW-uitkering. Hierdoor zal het aantal pro-forma-bezwaren naar verwachting aanzienlijk afnemen. Voor de uitvoering van de WW brengt dat geen nadelen met zich mee omdat de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening, ook zonder dat bezwaar tegen het ontslag is gemaakt, zal toetsen of de bedrijfseconomische noodzaak voor het ontslag aannemelijk is en of de wettelijke voorschriften zijn nageleefd.

Een dergelijke procedure is echter niet mogelijk voor ontslag wegens een verstoorde arbeidsrelatie of disfunctioneren. De Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening is immers niet gehouden zich bij de beslissing over het ontslag uit te laten over de schuldvraag zodat, indien de ontslagvergunning wordt verleend, in die gevallen sprake kan zijn van verwijtbare werkloosheid of het door eigen toedoen geen passende arbeid behouden. Een zodanige ontslagvergunning kan vanzelfsprekend niet als bewijs van niet-verwijtbare werkloosheid, of het niet door eigen toedoen geen passende arbeid behouden, dienen.

Betere voorlichting op dit laatste punt alsmede doorvoering van de vermelde aanpassing van de WW zullen naar ons oordeel er toe leiden dat de pro-forma-problematiek zal worden teruggedrongen en dat de verscherping van het sanctiebeleid daarop nauwelijks van invloed zal zijn.

7. Passende arbeid

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere definitie van het begrip passende arbeid. De leden van de VVD-fractie willen weten hoe wordt bewerkstelligd dat een zekere uniformiteit bij de bepaling van passende arbeid wordt bereikt.

Het begrip passende arbeid is in de WW gedefinieerd in artikel 24, derde lid, WW. Gelet op deze definitie en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie moet worden vastgesteld dat passende arbeid persoons-, tijd-, en regiogebonden is. Dit brengt evenwel niet met zich dat in de hoogte van de sanctie bij het weigeren om passende arbeid te aanvaarden een differentiatie zou moeten worden aangebracht. Juist bij de beoordeling van de vraag of de arbeid passend is wordt rekening gehouden met de individuele omstandigheden. Indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, is er geen reden om in geval van weigering om die arbeid te aanvaarden bij de vaststelling van de hoogte van de sanctie te differentiëren omwille van diezelfde omstandigheden.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe een zekere uniformiteit bij de bepaling van «passende arbeid» wordt bereikt, kan het volgende worden medegedeeld. Het begrip «passende arbeid» is zowel in het kader van de uitvoering van de WW, als in het kader van de uitvoering van de sociale voorzieningen, als in het kader van de arbeidsvoorziening van belang. De in de diverse wetten neergelegde definities van dit begrip zijn vrijwel woordelijk gelijk (art. 24 WW, artt. 26 IOAW en IOAZ en art. 3, eerste lid, ABW juncto art. 1, onderdeel h, Rijksgroepsregeling werkloze werknemers, art. 113 Abw; de Arbeidsvoorzieningsorganisatie hanteert het begrip zoals dat in deze wetten is gedefinieerd). Daarnaast kunnen de bedrijfsverenigingen, de sociale diensten en de Arbeidsvoorziening bij de beantwoording van de vraag welke arbeid in een concreet geval wel en welke niet passend kan worden geacht, gebruik maken van de zogenaamde «richtlijn passende arbeid». Deze richtlijn, die voor alle drie de uitvoeringsorganen gelijk is, bevat een samenvatting uit de in de loop der jaren gegroeide jurisprudentie. Ten slotte is er een algemene maatregel van bestuur (amvb) in voorbereiding, waarin het begrip passende arbeid voor schoolverlaters en voor academici met werkervaring wordt verruimd. Ook deze amvb zal voor alle betrokken wetten gelijkkluidend zijn. Geconcludeerd kan worden, dat er op basis van

de huidige regelingen reeds een grote mate van uniformiteit wordt bereikt bij de bepaling van wat in een concreet geval voor een werkloze uitkeringsgerechtigde passend is.

In de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt met het begrip «arbeid» (ook wel «gangbare arbeid» genoemd) gewerkt. Het gaat hier om alle algemeen geaccepteerde arbeid waartoe de werknemer met zijn krachten en bekwaamheden in staat is. Het bedrag dat men met «arbeid» in de zin van deze regelingen nog kan verdienen, is van belang voor het berekenen van de mate van arbeidsongeschiktheid. In het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is in zoverre niet van belang of de betrokken arbeid ook daadwerkelijk voor de betrokkene beschikbaar is, dan wel of betrokkene zich voor deze arbeid beschikbaar stelt, dat met dit begrip «arbeid» in feite wordt bepaald in hoeverre betrokkene nog in staat is inkomen uit arbeid te verwerven. Gezien het bovenstaande is het niet gewenst de begrippen «passende arbeid» in de zin van de werkloosheidsregelingen en «arbeid» in de zin van de arbeidsongeschiktheidsregelingen te uniformeren.

8. Doorwerking van een blijvend gehele weigering

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de sanctie van een weigering van de uitkering kan worden «ontlopen» door een nieuwe baan te accepteren en vragen zich daarom af of een additionele sanctie zoals verlies van de reeds opgebouwde rechten (afhankelijk van het arbeidsverleden) niet een sterk preventieve werking zou hebben.

Naar ons oordeel gaat van de nu voorgestelde blijvend gehele weigering in geval van verwijtbare werkloosheid en het door eigen toedoen geen passende arbeid behouden, alsmede de voorgestelde blijvend gehele of gedeeltelijke weigering bij het door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgen dan wel nalaten passende arbeid te aanvaarden, al een voldoende preventieve werking uit. Bovendien past een dergelijke sanctie op hetgeen de werknemer wordt verweten, namelijk het als het ware over zichzelf afroepen van het verzekerde risico. Indien de werknemer er vervolgens voor zorgt dat het verzekerde risico zich niet langer voordoet is de gewenste situatie – geen beroep op de WW – bereikt en is er naar ons oordeel geen reden hem een additionele sanctie op te leggen. Overigens zal degene aan wie de uitkering blijvend geheel is geweigerd niet aan die maatregel kunnen ontkomen door bijvoorbeeld gedurende korte tijd uitzendwerk te verrichten. Immers, op het moment dat het uitzendwerk wordt beëindigd zal in dat geval het oude recht op uitkering herleven, en daarmee tegelijkertijd ook de maatregel van blijvende gehele weigering op dat recht. Het gaat hier om de zogenaamde «doorwerking» van de maatregel, welke doorwerking is neergelegd in het voorgestelde artikel 28 WW. Slecht indien betrokkene ter zake van zijn nieuwe werk opnieuw aan de wekeneis voldoet, zal hij bij hernieuwde werkloosheid niet geconfronteerd worden met de doorwerking van de eerder getroffen maatregel. Om aan de wekeneis te voldoen, zal hij in de 39 weken onmiddellijk voorafgaande aan zijn nieuwe werkloosheid in ten minste 26 weken moeten hebben gewerkt, waarbij gewerkte weken die reeds voor het eerdere recht in aanmerking zijn genomen, niet dubbel mogen worden geteld. Oftewel: om aan voortzetting van de maatregel te ontkomen, zal ten minste in 26 nieuwe weken moeten zijn gewerkt.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 om duidelijkheid te verschaffen over de doorwerking van een opgelegde maatregel indien wederom aan de wekeneis is voldaan, kan derhalve geantwoord worden dat doorwerking niet aan de orde is indien opnieuw aan die eis is voldaan. Vaak zal in dat geval een nieuw recht op uitkering zijn ontstaan. Door het voorgestelde artikel 28, tweede lid, WW werkt een opgelegde maatregel bovendien niet door, indien sinds het ontstaan van

een recht op loongerelateerde WW-uitkering en vervolguitering opnieuw aan de wekeneis is voldaan, maar geen nieuw recht op kortdurende uitkering ontstaat omdat het eerste recht herleeft.

9. Overig WW

Op de vragen van de leden van de fractie van de VVD hoe kan worden voorkomen dat werknemers het slachtoffer worden van apert onredelijk handelen van de werkgever, of het onder omstandigheden (bijv. in het geval van een ongegrond ontslag) niet beter kan zijn (ook) de werkgever een sanctie op te leggen, en welke instrumenten daarvoor bestaan, zij het volgende opgemerkt.

In het onderhavige voorstel zijn geen onderwerpen opgenomen die betrekking hebben op een eventuele uitbreiding van het reeds bestaande administratieve boetesysteem ten aanzien van werkgevers. Ten aanzien van dat systeem – betrekking hebbend op de heffing en inning van sociale premies – zal een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend. Zoals in de memorie van toelichting (pagina 2) reeds is aangegeven zal daarbij nauw worden aangesloten bij het fiscale wetsvoorstel tot herziening van het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht (kamerstukken II, 1993/94, 23 470). Los van het voorgaande zijn er voor de werknemer wel arbeidsrechtelijke mogelijkheden om op te komen tegen ongegrond, lichtvaardig of op onredelijke gronden verleend ontslag. Hierbij valt met name te denken aan het leveren van gefundeerd verweer tegen een aanvraag van de werkgever om ontslagvergunning te verlenen als bedoeld in artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945, alsook aan de procedure wegens kennelijk onredelijk ontslag op grond van artikel 1639s van het Burgerlijk Wetboek.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de voorschotregeling WW zich verhoudt tot de gedachte dat de Algemene bijstandswet als laatste vangnet fungeert.

In aansluiting op jurisprudentie van de CRvB is als uitgangspunt gekozen dat bij de WW voorschotregeling het voorschot zoveel mogelijk het bedrag van de definitieve uitkering dient te benaderen. In dit kader zal de bedrijfsvereniging derhalve rekening houden met een naar verwachting te treffen maatregel van een blijvend gehele weigering van de WW-uitkering. In dat geval wordt het voorschot op nihil gesteld om te voorkomen dat indien achteraf blijkt dat de maatregel van de blijvend gehele weigering van de WW-uitkering inderdaad wordt opgelegd, terugvordering van het ten onrechte verstrekte voorschot dient plaats te vinden of moet worden verrekend met een bijstandsuitkering.

Weigering van een WW-voorschot in dergelijke gevallen is een reguliere toepassing van de WW-regels. Dan is er dus geen voorlopige voorziening voor betrokkene. Gezien het sluitstukarakter van de Algemene bijstandswet zal dan vaker bijstand worden verleend.

10. Verhouding tot overige sz-regelingen

De leden van de PvdA-fractie hebben in het kader van het achterwege laten van verscherpte maatregelen voor de ZW, WAO en AAW gevraagd of de daarbij gehanteerde overweging dat de effecten voor deze wetten vrijwel nihil zijn, ook zou gelden voor de IOAW en IOAZ.

Het kabinet is van oordeel dat doorwerking naar de IOAW en IOAZ wenselijk is, omdat deze regelingen naar hun aard vergelijkbaar zijn met de Werkloosheidswet. In deze wetten wordt, anders dan in de ZW, de WAO en de AAW, bescherming geboden tegen het risico van onvrijwillige werkloosheid. Het kabinet is van oordeel dat een consequente toepassing van het maatregelenbeleid in verband met verwijtbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid betekent dat een specifieke

bescherming van het uitkeringsregime van de IOAW en IOAZ (zonder vermogenstoets) niet te rechtvaardigen is voor degenen aan wie op bovengenoemde gronden de uitkering ingevolge de WW blijvend is geweigerd.

De keuze voor doorwerking naar de IOAW en IOAZ staat in beginsel los van de effecten.

Als antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot het aantal uitkeringsgerechtigden binnen de IOAW en IOAZ dat over vermogen beschikt, kan slechts een indicatie gegeven worden gebaseerd op het aantal uitkeringsgerechtigden die een eigen huis in eigendom hebben. In 1992 bedroeg het aantal IOAW'ers met een eigen huis ca. 18% van het totale bestand, het aantal IOAZ'ers bedroeg 60%.

De leden van de VVD-fractie vragen of er mogelijkheden zijn het «vluchten» in de Ziektewet, met name bij verstoorde arbeidsrelaties, zoveel mogelijk te voorkomen.

Wij onderschrijven de mening van deze leden dat oneigenlijk gebruik van de Ziektewet zoveel mogelijk voorkomen moet worden. De vraag is echter of in die gevallen waarin iemand zich ziek meldt als gevolg van een verstoorde arbeidsrelatie sprake is van oneigenlijk gebruik van de Ziektewet. De bedrijfsvereniging zal in de eerste plaats moeten beoordelen of de verzekerde ongeschikt is voor het verrichten van zijn arbeid. De Centrale Raad van Beroep heeft een aantal malen «zijn arbeid» gedefinieerd als «het geheel van werkzaamheden waarmee de betrokkene in de werksfeer wordt geconfronteerd». Daaronder vallen ook bijvoorbeeld een moeilijke verhouding met superieuren of ondergeschikten. Als de werknemer voldoet aan de voorwaarden van de Ziektewet, dan heeft hij recht op uitkering, ongeacht wat de oorzaak van die arbeidsongeschiktheid is. In die zin kan er naar onze mening niet worden gesproken over oneigenlijk gebruik. Vervolgens zal getracht moeten worden voor zover het mogelijk is de werknemer weer te reintegreren. Bij de reintegratie speelt de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid uiteraard wel een rol.

De leden van de fractie van de VVD zien een gevaar in het mogelijk misbruik van bijstand omdat in het kader van de Abw, als sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid, naar het oordeel van deze leden slechts marginale kortingen op grond van verwijtbaar gedrag mogelijk zouden zijn. Zij vragen tevens aan te geven in welk geval een blijvende weigering van bijstand zou kunnen voorkomen.

De effecten van maatregelen in het kader van de WW zullen niet zonder meer in de Algemene bijstandswet (Abw) teniet gedaan kunnen worden omdat het uitgangspunt van de Abw is dat verwijtbare gedragingen evenzeer moeten leiden tot maatregelen. Het nieuwe evenwicht van rechten en plichten dat zijn neerslag heeft gekregen in de nieuwe Algemene bijstandswet gaat er van uit dat ook bijstandsgerechtigden geconfronteerd kunnen worden met forse maatregelen gebaseerd op een genormeerd tariefstelsel. Gemeenten zijn verplicht om in voorkomende gevallen maatregelen te treffen overeenkomstig dit tariefstelsel. Gemeenten kunnen bovendien de bijstand blijvend weigeren. In algemene zin kan niet worden aangegeven in welke gevallen zich een blijvende weigering van bijstand zou moeten voordoen. Vanwege de bijzondere positie van de Abw als sluitstuk binnen het stelsel van sociale zekerheid zal een dergelijke maatregel met de nodige terughoudendheid moeten worden toegepast. Belangrijke overweging is voorts dat het bestand van bijstandsgerechtigden zeer heterogeen is en de individuele omstandigheden van bijstandsgerechtigden sterk kunnen verschillen. Daarom zal steeds per geval moeten worden bezien of, en in welke mate een weigering van bijstand op zijn plaats is, mede afhankelijk van de persoon-

lijke en gezinsomstandigheden. Dit staat ter beoordeling van de gemeenten.

De leden van de GPV-fractie vragen het kabinet na te gaan in hoeverre het mogelijk is de aanscherping van het sanctiebeleid door te laten werken naar de Ziektewet. Het criterium hierbij zou dan kunnen zijn dat sprake is van «verwijtbaar» gedrag dat «voorzienbaar» tot ziekteverzuim kan leiden. Deze leden achten dit zeker redelijk nu de werkgever steeds meer het financiële risico van het ziekteverzuim moet gaan dragen.

In de toelichting op de nota van wijziging op het wetsvoorstel is aangegeven waarom is afgezien van aanscherping van het sanctiebeleid in de arbeidsongeschiktheidswetten. Een reden hiervoor is dat het zeer moeilijk zal zijn aan te tonen dat iemand zijn arbeidsongeschiktheid opzettelijk heeft veroorzaakt. Het door de GPV-fractie voorgestelde criterium dat het moet gaan om verwijtbaar gedrag, waarbij het voorzienbaar is dat het verzekerde risico zal intreden, zal de problemen niet veel minder maken. De vraag of een bepaalde gedraging voorzienbaar leidt tot ziekteverzuim zal veel minder makkelijk te beantwoorden zijn dan in geval van werkloosheid. In de praktijk zal dit tot veel discussie en uitvoeringstechnische problemen leiden. Voor de betrokken werknemer kan het een ernstige en ongewenste aantasting van de prive sfeer betekenen.

Daarnaast is het arbeidsongeschiktheidsrisico een andersoortig risico dan het werkloosheidsrisico. Een sanctie op de WW-uitkering heeft alleen gevolgen zolang de betrokkene werkloos is. Tot op zekere hoogte kan de betrokkene de duur van de sanctie zelf beïnvloeden. Herstel van de arbeidsgeschiktheid is in veel mindere mate door de betrokkene te beïnvloeden.

Om deze redenen ziet het kabinet er van af een vorm van verwijtbaarheidstoets in de Ziektewet in te brengen.

11. Verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten om van terugvordering of verhaal af te zien

De PvdA-fractie merkt op dat in afwijking van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek» het geheel afzien van terugvordering niet in dit wetsvoorstel is overgenomen.

Het kabinet is van mening dat zoveel mogelijk op de praktijk van het tot stand komen van schuldsaneringsregelingen moet worden aangesloten. Dit betekent dat in situaties waar meer schuldeisers deelnemen in een schuldregeling vrijwel nooit door alle schuldeisers finale kwijting op de schuld zal worden verleend, als niet tenminste een deel van de schuld wordt afgelost. Afgezien van de praktijk, acht het kabinet het redelijk dat de schuldenaar een redelijke inspanning pleegt om naar vermogen een bijdrage te leveren aan de aflossing van de schuld, door die in elk geval gedeeltelijk terug te betalen.

De PvdA-fractie vraagt zich voorts af of de huidige mogelijkheid van het kwijtschelden van geldleningen nu wordt omgezet in de mogelijkheid van gedeeltelijke kwijtschelding.

Hierover wordt opgemerkt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het verstrekken van een geldlening met daaraan verbonden eventueel (gedeeltelijke) terugbetalingsverplichtingen en de terugvorderingsplicht die geldt indien de uit de geldlening voortvloeiende verplichtingen door de schuldenaar niet worden nagekomen.

In het laatste geval worden volgens artikel 83 Abw de kosten van bijstand teruggevorderd en zou gedeeltelijk van terugvordering kunnen worden afgezien indien aan de voorwaarden die hiervoor worden gesteld wordt voldaan.

De overige vragen van de PvdA-fractie betreffen de toelaatbaarheid om onder het sociaalminimum voort te leven.

Met de wettelijke beslagvrije voet (art 475d Rv), die uiteraard ook voor bijstandsgerechtigden geldt, is geregeld dat tot aan 90% van het toepasselijk sociaalminimum beslag kan worden gelegd. Tot aan het moment van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen zou in principe voor onbeperkte duur beslag tot aan de beslagvrije voet binnen de wettelijke grenzen blijven. Met de nieuw voorgestane bepaling in de Abw kan de periode dat een schuldenaar aan een afbetalingsregeling is gebonden worden bekort. In overleg met andere schuldeisers kan ervoor worden gezorgd dat de afbetaling tot een beperkte tijd wordt teruggebracht. De schuldregeling in het kader van de Faillissementswet is een laatste vangnet indien betrokkenen over de schuldregeling in het kader van de Abw het niet eens kunnen worden.

In antwoord op de vraag van de fractie van D66 of er mogelijkheden zijn om in geval van een administratieve vergissing slechts gedeeltelijk terug te betalen merken wij op dat indien de schuldenaar aan de voorwaarden voldoet zoals gesteld in de desbetreffende artikelen over de schuldregeling ook in die gevallen tot gedeeltelijke terugvordering door de gemeente kan worden besloten.

De fractie van GroenLinks bepleit om ook voor fraudeschulden een mogelijkheid te bieden om van gedeeltelijke terugvordering af te kunnen zien en verbindt aan de omstandigheid dat dit in de vastgestelde regeling niet kan de conclusie dat nauwelijks gebruik kan worden gemaakt van de schuldregeling zoals opgenomen in het wetsvoorstel.

Het kabinet is van mening dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen voldoende ruimte is geboden om de schuldenaar met fraudeschulden toe te laten tot die schuldregeling. Het oordeel over de toelating tot de schuldsaneringsregeling is ter beoordeling aan de rechter overgelaten.

Het kabinet is voorts van mening dat de regelgeving gemeenten reeds mogelijkheden biedt om in gevallen waarin aflossing van fraudeschulden ernstige bestedingssituaties tot gevolg heeft, maatregelen te treffen. In zeer uitzonderlijke situaties waarbij terugvordering tot onredelijke wetstoepassing zou leiden kan worden afgezien van terugvordering. Gelet op de aard van de fraudeschulden zal het dan wel om zeer bijzondere situaties moeten gaan.

Voorts vragen deze leden waarom in de sociale verzekeringswetten geen vergelijkbare inperking van de terugvorderingsplicht is opgenomen.

De reden hiervoor is dat situaties, waarop de inperking ziet, in de sociale verzekeringen slechts sporadisch voorkomen. Het gaat immers om een situatie waarin de betrokkene in een problematische schuldensituatie verkeert en waarbij de schuld aan de bedrijfsvereniging of Sociale Verzekeringsbank niet is ontstaan door fraude of enig ander verwijtbaar handelen van betrokkene.

In de praktijk zal het dan gaan om terugvorderingen die het gevolg zijn van administratieve vergissingen van het uitvoeringsorgaan. In het kader van terughoudendheid met regelgeving hebben wij besloten geen aparte uitzonderingsgrond voor de minnelijke schuldsanering op te nemen. Bij de Abw is sprake van een andere situatie gelet op de vangnet functie die deze wet vervult. In noodsituaties, schuldensituaties daaronder begrepen, kan bijstand worden verleend in de vorm van een geldlening. Er zijn dus meer situaties dan in de sociale verzekeringen denkbaar waarbij sprake is van een terugvordering die niet het gevolg is van verwijtbaar handelen van betrokkene. Daarnaast speelt een rol dat bijstandsgerechtigden altijd een minimum inkomen hebben, de gemeenten zullen om die reden veel

vaker tegen problematische schuldensituaties aanlopen dan bij terugvorderingen in het kader van de sociale verzekeringen het geval zal zijn.

12. Aanpassingen in verband met de Organisatiewet sociale verzekeringen

Op grond van artikel 15 van de Osv heeft het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) de bevoegdheid vast te stellen welke besluiten vooraf ter goedkeuring aan het College voorgelegd dienen te worden. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of hiervoor beleidsregels worden opgesteld om willekeur te voorkomen wordt het volgende opgemerkt. Het Ctsv heeft een besluit genomen dat een limitatieve opsomming bevat van besluiten die voor goedkeuring in aanmerking komen (Stcrt 1995, nr. 41). Het gaat om besluiten die betrekking hebben op een correcte uitkeringsverzorging, bestrijding van misbruik en de ontwikkeling van het gebruik van de sociale verzekeringswetten.

13. Financiële gevolgen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Rgf in een brief van 1 december 1994 aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft laten weten dat een bijdrage aan het gemeentefonds van 7 miljoen gulden noodzakelijk is ter dekking van de extra kosten van de maatregel in het kader van de administratieve boete. Is dit bedrag in het onderhavige wetsvoorstel verwerkt?

Het door de Rgf noodzakelijk geachte bedrag van 7 miljoen is niet in het wetsvoorstel verwerkt, omdat de Rgf naar de mening van het kabinet de extra uitvoeringskosten sterk overschat. De Raad gaat uit van 400 gulden aan uitvoeringskosten, waarvan 2/3 deel voor het opleggen van de boete en 1/3 deel voor de inning. De Rgf heeft deze raming niet nader onderbouwd, maar gaat er op voorhand van uit dat de raming van de memorie van toelichting van 110 gulden te laag is. Het kabinet blijft echter van mening dat voor de oplegging van de boete het genoemde bedrag van 110 gulden toereikend is, hetgeen ook aansluit bij het in de brief van de Rgf genoemde bedrag van 100 gulden per opgelegde boete dat de gemeente Tilburg heeft berekend. Omdat de inning van de boete gelijktijdig kan geschieden met de inning van het teruggevorderde bedrag, zal hier naar de mening van het kabinet niet sprake behoeven te zijn van additionele kosten. Op grond van het voorgaande is er geen reden de reeds ingeboekte kosten van 2 miljoen gulden aan te passen.

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat bij de financiële gevolgen de kosten van beroepszaken niet verdisconteerd zijn. Waarom is dit niet het geval? Kan alsnog een schatting van deze kosten gegeven worden?

De leden van de fractie van D66 hebben al eerder aangegeven dat zij verwachten dat bepaalde uitvoeringskosten zullen stijgen als gevolg van deze nota van wijziging. Deze leden verwachten dat het aantal beroep- en bezwaarschriften zullen stijgen en als gevolg hiervan ook de kosten.

In paragraaf 12.4 van de memorie van toelichting is reeds in kwalitatieve zin aangegeven wat voor de rechterlijke macht de gevolgen zijn van het wetsvoorstel. Aangegeven is dat er sprake is van zowel kostenverlagende als van kosten-verhogende factoren en dat het saldo-effect niet duidelijk is. Het kabinet is het eens met de verwachting van de leden van de fractie van D66 dat er zich een toename zal voordoen van het aantal beroep- en bezwaarschriften. Deze toename hangt samen met de voorziene groei van het aantal terugvorderingen en wellicht in mindere mate met de invoering van de administratieve boete. De leden van de CDA-fractie zij meegedeeld dat het thans niet verantwoord wordt geacht een schatting te maken van de extra kosten. Dit komt omdat het om niet

op voorhand in te schatten effecten gaat, waarvoor geen historisch materiaal aanwezig is. Dit is dan ook de reden dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat de effecten voor de rechterlijke macht achteraf zullen worden geëvalueerd.

Het kabinet verwacht dat onderhavige wet een verzesvoudiging van de bruto-opbrengst van het sanctiebeleid zal opleveren. De leden van de VVD-fractie vragen of bij de berekeningen rekening is gehouden met veranderingen in het arbeidsmarktgedrag als gevolg van het aangescherpte sanctiebeleid.

Bij de berekening van de effecten van de maatregel is primair rekening gehouden met de gevolgen van een aanscherping van het sanctiebeleid door de uitvoering. Mogelijke veranderingen in het arbeidsmarktgedrag zijn evenwel te kenmerken als indirecte effecten van het sanctiebeleid, om welke reden met dergelijke effecten geen rekening is gehouden. De meer stringente bepalingen inzake passende arbeid kunnen er mede toe leiden dat werklozen op straffe van het verliezen van een uitkering eerder een bepaalde functie zullen aanvaarden. Met name in situaties waarbij de vraag naar arbeid groter is dan het aanbod, valt te verwachten dat vacatures eerder zullen worden vervuld.

De leden van de fractie van de VVD vragen verder naar de wijze waarop gemeenten bij de vaststelling van de hoogte van de bijstand rekening moeten houden met verwijtbare gedragingen.

De normering van sancties ten aanzien van bijstands-, IOAW en IOAZ-gerechtigden zijn thans vastgelegd in respectievelijk de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers en het Sanctiebesluit IOAW en IOAZ. Op grond van de nieuwe ABW worden deze regelingen in een algemene maatregel van bestuur samengevoegd, waarin een tariefstelsel is opgenomen dat er van uitgaat dat naarmate de verwijtbare gedraging en het niet nakomen van de aan de uitkering verbonden verplichtingen meer concreet gevolg heeft voor het niet behouden of verkrijgen van arbeid de verlaging van de uitkering in hoogte en duur toeneemt.

Op het moment dat de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen aanscherping van maatregelen voor de IOAW en IOAZ door het parlement wordt aanvaard, zal het bestaande tariefstelsel voor deze wetten overeenkomstig worden aangepast.

Tevens zal ten aanzien van bijstandsgerechtigden de maatregel op het weigeren van passende arbeid en het door eigen toedoen niet behouden van arbeid worden verzaamd van een weigering van 20% van de bijstandsuitkering gedurende twee maanden tot een weigering van 100% van de bijstandsuitkering gedurende een maand (met verlenging van de periode ingeval van recidive).

Blijkens recente berichtgeving heeft de opsporingsdienst van het GAK vorig jaar een recordbedrag aan fraude met uitkeringen blootgelegd. De totale, door het GAK opgespoorde, fraude (werkgevers en werknemers) zou zijn gestegen van f 26 miljoen in 1993 tot f 194 miljoen in 1994. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om de opbrengststraming van dit wetsvoorstel te bezien in het licht van deze recente gegevens.

De informatie van het GAK heeft – zoals de leden van de VVD-fractie reeds hebben aangegeven – betrekking op zowel de opsporing van uitkeringsfraude als van premiefraude. De grootste stijging van de opgespoorde fraude heeft betrekking op door werkgevers gepleegde fraude, terwijl de onderhavige maatregel uitsluitend gevolgen heeft voor de uitkeringsfraude. Weliswaar is ook bij de door het GAK opgespoorde uitkeringsfraude sprake van een forse stijging, maar deze past in het in de memorie van toelichting in paragraaf 12.2 geschetste beeld van een toename van het aantal in de SV-sector opgespoorde fraudegevallen van

2 450 in 1993 naar ca. 15 000 in de structurele situatie. Er is thans dan ook geen reden om te veronderstellen dat de huidige opbrengstraming aan de voorzichtige kant is.

De leden van de GPV-fractie vragen of bij de raming van de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel, waarbij is uitgegaan van een stijging van het WW-volume in 1994 met 15%, rekening is gehouden met mogelijke vertekeningen als gevolg van de doorwerking in 1994 van de WAO-maatregelen en de effecten daarvan op het WW-volume.

Bij de raming van de gevolgen van een aanscherping van de sancties ingeval van verwijtbare werkloosheid is in de berekeningen geen rekening gehouden met mogelijke vertekeningen als gevolg van de doorwerking in 1994 van de WAO-maatregelen en de effecten daarvan op het WW-volume. Reden om van een dergelijke verfijning af te zien is dat naast de WAO-maatregelen ook andere factoren van invloed zijn op de bestandsopbouw van de WW.

De behoefte van het kabinet om te komen tot een aanscherping van het sanctiebeleid door een absolute verzwaring van de hoogte en de duur van de sancties laat zich volgens de leden van de PvdA-fractie moeilijk lezen tegen de achtergrond van de opgenomen berekeningen.

De tentatieve veronderstelling van het kabinet, dat het aantal sanctiegevallen wegens verwijtbare werkloosheid een derde deel lager zal uitvallen dan het potentiële aantal van 40 000 sanctiegevallen per jaar, impliceert, anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, niet dat in eenderde van de huidige sanctiegevallen thans onnodig sprake is van een sanctie. Immers bij een (zeer) geringe mate van voorzienbaarheid wordt op dit moment veelal een zeer lichte maatregel wegens verwijtbare werkloosheid opgelegd. Een dergelijke sanctie past binnen het huidige sanctiesysteem en kan in het algemeen niet als onnodig worden aangemerkt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten