

**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)**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 30 januari 1996

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag. Hieronder zullen wij ingaan op de in het voorlopig verslag gestelde vragen.

De leden van de VVD vernamen graag hoe de regering aankijkt tegen het schrappen van de mogelijkheid om in zeer ernstige gevallen blijvend een bijstandsuitkering geheel of gedeeltelijk te weigeren. Van bijstandsgerechtigden mag immers in het kader van een versterkte activerende werking een inspanning gevraagd worden geheel of gedeeltelijk in eigen onderhoud te voorzien. De leden vragen voorts uiteen te zetten hoe gemeenten in zeer ernstige gevallen zo adequaat mogelijk kunnen reageren bij voorbeeld of een stopzetting over een groot aantal jaren mogelijk is als er een einddatum van de stopzetting is bepaald.

Het kabinet heeft bij de mondelinge behandeling aangegeven vast te willen houden aan de mogelijkheid om de bijstandsuitkering blijvend geheel of gedeeltelijk te weigeren. Het legt zich echter neer bij het door de Tweede Kamer aangenomen amendement 22, dat het schrappen van die mogelijkheid inhield.

Het kabinet merkt op dat, ook bij de aanvankelijke formulering van blijvend weigeren van bijstand, eerst de amvb wordt gehanteerd met de daarin vervatte sanctie. Bij recidive wordt de periode van weigering verdubbeld. Wanneer belanghebbende zijn gedrag niet wijzigt, kunnen burgemeester en wethouders een langere periode vastleggen waarover de bijstand geheel geweigerd wordt dan de voorgeschreven verdubbeling. In zeer ernstige gevallen kan vervolgens een verlenging plaatsvinden van de laatst vastgelegde periode. Zo nodig wordt dit herhaald. Telkens zal na afloop van periode van een tijdelijk gehele weigering beoordeeld moeten worden of de omstandigheden zijn gewijzigd. Dus of belanghebbende zijn gedrag zodanig heeft veranderd dat hij weer voor bijstand in aanmerking komt, bij voorbeeld omdat hij actief is in de richting van de arbeidsmarkt. Is dit niet het geval en er wordt weer tot een maatregel besloten dan is belanghebbende zelf daarvoor verantwoordelijk. Het is naar de mening van de regering duidelijk dat ook in zeer ernstige gevallen een gehele weigering van bijstand alleen tijdelijk kan zijn, maar dat door een beoordeling telkens na afloop van een maatregel

toch een adequate reactie van de kant van de gemeente mogelijk is. Een besluit tot een vervolgmaatregel zal immers afhangen van de activiteiten die de betrokken persoon heeft ondernomen. Daardoor staat er druk op hem om alsnog te voldoen aan de voorwaarden die aan een uitkering zijn verbonden.

De leden van de VVD-fractie achtten het waarschijnlijk dat door de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel ontslagprocedures verder bemoeilijkt zullen worden, dat de vergoedingen bij ontslag hoger zullen worden en dat zogenaamde collectieve vrijwillige regelingen veelal niet meer mogelijk zullen zijn. Deze leden achtten, geredeneerd vanuit de filosofie van het wetsvoorstel deze mogelijke gevolgen deels onvermijdelijk. Zij wezen er daarbij op dat deze gevolgen wel moeten worden gezien in het licht van de redelijk starre Nederlandse arbeidsmarkt en de noodzaak deze eerder te flexibiliseren dan verder te verstarren en vroegen in dit verband om een beschouwing over de kabinetsvoornemens inzake wijziging van het ontslagrecht mede in het licht van het wetsvoorstel.

Wij delen de vrees van vragenstellers niet. Naar ons oordeel betekent invoering van het voorgestelde sanctiebeleid niet dat ontslag van werknemers zal worden bemoeilijkt. Ontslag zal – net als thans – mogelijk zijn, mits daartoe een redelijke grond aanwezig is. Indien de werknemer het ontslag niet te verwijten is zal in beginsel beroep op de sociale zekerheid openstaan. Wij wijzen in dit verband op de beleidsvoornemens inzake aanpassing van de bestuurlijke preventieve ontslagtoets, zoals kenbaar gemaakt in de brief van 23 november 1994 (Kamerstukken II, 1994/95, 22 977, nrs. 3–4). Daarin is onder meer uitdrukkelijk aangegeven dat in de Werkloosheidswet erin zal worden voorzien dat geen sprake is van verwijtbare werkloosheid ter zake van ontslag om bedrijfseconomische redenen waarvoor door de Regionaal-Directeur voor de Arbeidsvoorziening een ontslagvergunning is afgegeven. Een wetsvoorstel ter realisatie van bedoelde aanpassingen is eind vorig jaar door het Kabinet aanvaard. Het betreffende wetsvoorstel ligt thans voor advies bij de Raad van State. Bedoelde aanpassingen in het ontslagrecht beogen met name de huidige arbeidsmarktknelpunten in de ontslagprocedures weg te nemen. Vragenstellers spreken van een noodzaak van flexibilisering en het niet verder verstarren van de arbeidsmarkt. Wij delen die opvatting en menen, dat het bevorderen van (hervatting van) werk en het tegelijkertijd voorkomen dat ten onrechte een beroep wordt gedaan op een WW-uitkering, hetgeen met voorliggende voorstellen wordt beoogd, hieraan zal bijdragen. Ten slotte wijzen wij in dit verband nog op de Nota Flexibiliteit en Zekerheid (Kamerstukken II, 1995/96, 24 543, nr. 1), waarin door het kabinet voorstellen worden gedaan om het ontslagrecht, maar ook de arbeidsverhouding in bredere zin, aan te passen ten behoeve van meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt.

Tot slot vragen deze leden, mede in het licht van de in de Tweede Kamer aangenomen motie om de verschillen te elimineren tussen vervolging en strafbaarstelling bij fiscale en sociale zekerheidsfraude, of een maximum boete van f 5 000 op voorhand niet te laag is ook gelet op de boeten van 25 tot 100% van het schadebedrag die mogelijk zijn in de fiscale sfeer.

In de eerste plaats merken wij op dat de bedoelde motie door de indieners voorlopig is aangehouden. De inhoud van de motie is aan de orde is geweest tijdens het algemeen overleg d.d. 28 november 1995 dat de minister van Justitie, ik en mijn ambtgenoot van Financiën met de vaste commissie van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en de Rijksuitgaven hebben gehad. Tijdens dit overleg is opnieuw benadrukt dat het kabinet een evenwichtige aanpak van beide vormen van fraude onderschrijft. Thans wordt zowel de richtlijn voor afhandeling sz-uitkeringsfraude als de richtlijn fiscale fraude geëvalueerd. De evaluatierapporten worden in het vroege voorjaar verwacht. Op basis

van beide evaluaties zal worden gezien in hoeverre de richtlijnen dienen te worden aangepast. De Tweede Kamer zal zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd over de uitkomsten van beide evaluaties en de besluitvorming over een herziening. In de nota aan de Kamer zal tevens worden ingegaan op de verschillen in strafbaarstelling en in hoeverre het wenselijk is dat de verschillen weggenomen worden.

Vooralsnog zijn wij van oordeel dat het maximum van f 5 000 niet te laag is. Op grond van de richtlijnen sz-fraude wordt in zaken waarbij voor f 12 000 of meer is gefraudeerd aangifte gedaan bij het OM, zaken tussen de f 6 000 en f 12 000 worden aan de hand van een vooraf opgestelde prioriteitenlijst hetzij strafrechtelijk hetzij bestuurlijk afgedaan. Dat betekent dus dat bij hoge fraudebedragen (meer dan f 12 000) in beginsel geen bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Bij de keuze van het maximum bedrag is rekening gehouden met het maximum van geldboeten dat de strafrechter thans in vergelijkbare zaken oplegt. Ook al kunnen de strafrechtelijke en de bestuurlijke boete niet geheel op één lijn gesteld worden (omdat bij het strafrecht belangrijke bijkomende factoren een rol spelen, zoals openbare behandeling en vermelding op het strafblad), menen wij toch dat de boete, die door het uitvoeringsorgaan wordt opgelegd, zich daarvan niet te ver dient te verwijderen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het onderhavige wetsvoorstel niet beter had kunnen worden ingebed in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin algemene bepalingen over de bestuurlijke boete zullen worden opgenomen. In verband daarmee vragen zij de regering de behandeling van het wetsvoorstel nader te willen overwegen in samenhang met de vierde tranche. Zij stellen daarbij echter als voorwaarde dat ook laatstgenoemd wetsvoorstel de Kamer spoedig zal bereiken.

Dat laatste is echter niet het geval. De vierde tranche van de Awb bevindt zich nog in een pril stadium van voorbereiding. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (commissie Scheltema) verwacht in de loop van 1997 een voorontwerp uit te brengen. Daarna moet nog het volledige wetgevingstraject worden afgelegd. Anders gezegd: het zal nog jaren duren voordat de vierde tranche de Eerste Kamer bereikt. Zo lang kan het onderhavige wetsvoorstel niet worden uitgesteld. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het CTW-advies Handhaving door bestuurlijke boeten (Kamerstukken II 1993/94 23 400 VI, nr. 48) is er dan ook uitdrukkelijk voor gekozen met de invoering van bestuurlijke boeten op deelreinen van het bestuursrecht niet te wachten op de totstandkoming van de vierde tranche. Wel vervult het Ministerie van Justitie een coördinerende rol om te voorkomen dat de verschillende wetsvoorstellen op het terrein van bestuurlijke boeten nodeloos uiteen gaan lopen. Ook bij het onderhavige wetsvoorstel is het Ministerie van Justitie vanaf het begin nauw betrokken geweest.

De leden van de CDA-fractie vroegen of alle uitvoeringsorganisaties in staat zullen zijn een en ander van meet af aan op verantwoorde wijze uit te voeren en wat de definitieve invoeringsdatum wordt.

De uitvoeringsorganen voor de sociale verzekeringen zijn al geruime tijd bezig met het treffen van de nodige voorbereidingen, zoals het aanpassen van geautomatiseerde systemen, het instrueren van de medewerkers etc. Over een aantal specifieke knelpunten is verschillende malen overleg geweest met de betrokken uitvoeringsorganen. Dit wetsvoorstel voorziet verder op een aantal punten in nadere regelgeving, o.a. met betrekking tot de hoogte van de boete, het weigeren van de uitkering en de wijze van terugvordering. De betreffende besluiten zijn inmiddels vrijwel gereed. Inhoudelijk zijn de besluiten op basis van de verschillende wetten in hoge mate op elkaar afgestemd. Verder is vanuit het ministerie een werkgroep

van start gegaan waarin DIVOSA, de VNG en het OM vertegenwoordigd zijn om het wetsvoorstel te implementeren voor wat betreft de Abw, de loaw en de loaz. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de introductie van de bestuurlijke boete. Ten aanzien van het opleggen van een maatregel op grond van de Abw merken wij op dat dit ten opzichte van de huidige situatie niet ingrijpend wijzigt. Omdat een amvb voorziet in duidelijke richtlijnen (categorieën verwijtbaar gedrag en de daarbij horende maatregel), verwachten wij op dit onderdeel geen problemen ten aanzien van een verantwoorde uitvoering door de gemeenten.

Vooralsnog is voor de sociale verzekeringswetten de invoeringsdatum vastgesteld op drie maanden na de publikatie van de wet in het Staatsblad. Het Tica en de SVB hebben te kennen gegeven dat deze voorbereidingsperiode voldoende is. Wat de gemeenten betreft is het overleg over de ingangsdatum nog niet afgerond. In dit overleg wordt de mogelijkheid betrokken de bepalingen inzake terug- en invordering eerder in te voeren dan die terzake van de boeten en de maatregelen. Er wordt naar gestreefd de (voor de verschillende onderdelen wellicht verschillende) ingangsdata zodanig te kiezen dat de wet van meet af aan op verantwoorde wijze kan worden uitgevoerd.

De leden van de CDA-fractie vragen een duidelijke beschouwing over hoe de verplichting tot sanctionering door de uitvoeringsorganen zich verhoudt tot respectievelijk:

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

Wij zien niet in hoe het rechtszekerheidsbeginsel aan een verplichting tot sanctionering in de weg zou kunnen staan. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich niet tegen een aanscherping van het sanctiebeleid, maar eist dat voor de burgers voldoende duidelijk is wat hun rechten en verplichtingen zijn en welke sancties bij schending van deze verplichtingen kunnen worden opgelegd. Op dat punt is het onderhavige wetsvoorstel, naar het ons voorkomt, een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat het voor de burger moeilijker te begrijpen en verwarrende verschillen in sanctiebeleid tussen organen dezelfde wet uitvoeren in belangrijke mate wegneemt.

Ook de (overige) algemene beginselen van behoorlijk bestuur verzetten zich geenszins tegen een verplichting tot sanctioneren. Wel kan hun praktische betekenis enigszins veranderen doordat de beleidsvrijheid van de uitvoeringsorganen wordt beperkt. Naar huidig recht hebben de uitvoeringsorganen sv-wetten beleidsvrijheid ten aanzien van de vraag of wel of niet een sanctie wordt opgelegd. Daarom moeten zij bij de oplegging van de sanctie het belang van de handhaving telkens afwegen tegen de belangen van de overtreder. In de nieuwe situatie hoeft dat in beginsel niet meer, omdat de wetgever, door te kiezen voor een verplichting tot sanctionering, zelf die belangenafweging al heeft gemaakt en tot de conclusie is gekomen dat het belang van de handhaving in beginsel de doorslag moet geven. Het uitvoeringsorgaan kan op dat punt dan niet meer met een beroep op algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot een geheel andere belangenafweging komen, want naar vaste jurisprudentie gelden die beginselen binnen de grenzen van de wet en kunnen zij de wet slechts in uitzonderlijke gevallen opzij zetten. Voor zover het wetsvoorstel de uitvoeringsorganen echter wel beleidsvrijheid laat – bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte van een boete – verandert er niets aan de huidige situatie.

Bovendien is de eis van een niet onredelijke belangenafweging maar één van de beginselen van behoorlijk bestuur. De verplichting om te sanctioneren verandert niets aan de betekenis van het gelijkheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir of het zorgvuldigheidsbeginsel.

Ook als de wet voorschrijft dat op een overtreding een sanctie moet volgen, zal eerst zorgvuldig moeten worden vastgesteld of een overtreding heeft plaatsgevonden. Evenzo zullen het oordeel dat een overtreding heeft plaatsgevonden en de beslissing omtrent de hoogte van de sanctie als vanouds deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Slechts de keuze om bij constatering van een overtreding een sanctie op te leggen zal voortaan kunnen worden gemotiveerd met een eenvoudige verwijzing naar de wet, omdat dat voor het uitvoeringsorgaan geen keuze meer is, maar een verplichting.

De artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR bevatten evenmin enige regel die zich verzet tegen een verplichting om op een eenmaal vastgestelde overtreding met een sanctie te reageren. Wel stellen zij eisen aan de wijze waarop de overtreding wordt vastgesteld, de mogelijkheden van betrokkene om zich tegen de beschuldiging van een overtreding te verweren en zonodig tegen de sanctie in beroep te gaan bij de onafhankelijke rechter, alsmede de termijn binnen welke de sanctie moet worden opgelegd. Met al die eisen is in het wetsvoorstel rekening gehouden, voor zover het de boete betreft. De maatregel is immers volgens de jurisprudentie geen «criminal charge» in de zin van genoemde verdragsartikelen.

In het licht van een in relatie met deze door het CDA gestelde vraag uitgesproken voorkeur voor het geven van schorsende werking aan bezwaar en beroep willen wij nog het volgende opmerken.

Het kabinet heeft bij de totstandkoming van het wetsvoorstel dit aspect zorgvuldig overwogen. Er is een afweging gemaakt van de voor- en nadelen van het ontbreken van schorsende werking. Zoals ook door deze leden is aangegeven is de doorslaggevende reden om af te zien van schorsende werking de effectiviteit van het handhavingsbeleid geweest. Indien bezwaar aantekenen of in beroep gaan altijd tot gevolg heeft dat de inning van de boete wordt uitgesteld, zal het zogenaamde lik-op-stuk beleid ernstig worden gefrustreerd. Daarnaast bestaat het risico dat dit een grote aanzuigende werking heeft op het instellen van bezwaar en beroep. Er zullen geheel los van inhoudelijke aspecten bezwaren worden ingediend, die in geen enkel opzicht het automatisch uitstel van betaling rechtvaardigen. Het wetsvoorstel is op dit punt overigens in overeenstemming met het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) inzake de bestuurlijke boete en het kabinetstandpunt hierop. De CTW constateert ook dat schorsende werking het lik-op-stuk beleid kan frustreren en ook niet zonder meer door het EVRM en het IVBPR wordt geëist. Als afgezien wordt van schorsende werking dient de betrokkene wel in de gelegenheid gesteld te worden om gehoord te worden voordat tot executie van de boete wordt overgegaan. Deze hoorplicht is in het wetsvoorstel geregeld.

De leden van de CDA-fractie worden minder aangesproken door het door ons eerder aangegeven argument dat het ontbreken van voorafgaande rechterlijke toetsing verdedigbaar is omdat het boetebesluit, gelet op het financiële karakter, achteraf volledig kan worden teruggedraaid. Wij merken op dat dit slechts een deel van het verhaal is; op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan degene aan wie een boete is opgelegd hangende het bezwaar of beroep bij de president van de rechtbank om een voorlopige voorziening verzoeken (waaronder schorsing van het besluit). Een dergelijk verzoek kan overigens ook altijd bij het uitvoeringsorgaan worden gedaan. Een zorgvuldige uitvoering brengt mee dat het uitvoeringsorgaan in het algemeen niet onmiddellijk tot executie zal overgaan. Voordat het uitvoeringsorgaan de definitieve boetebeschikking afgeeft, dient de belanghebbende in de gelegenheid te worden gesteld zijn visie naar voren te brengen (de hoorplicht). Daar waar het wenselijk is kan uitstel van betaling worden verleend of een betalingsregeling worden getroffen. De mogelijkheid moet echter blijven bestaan om in bepaalde gevallen wel direct tot executie over te gaan.

De vraag van deze leden tenslotte of wij de verzekering kunnen geven dat in de gehele trits van wetten op overeenkomstige wijze zal worden gehandeld kunnen wij niet voor de volle 100% bevestigend beantwoorden. Wel menen wij dat een verplichting tot sanctionering een overeenkomstige handelswijze meer zal bevorderen dan een bevoegdheid tot sanctionering. Het wetsvoorstel voorziet op een aantal punten, o.a. met betrekking tot de oplegging van de boete en de maatregel, in nadere regelgeving door het Tica en de SVB. Voor wat betreft de Abw, loaz en loaw wordt dit bij amvb geregeld. De betreffende besluiten zijn inhoudelijk in hoge mate op elkaar afgestemd.

De leden van de fractie van het CDA vroegen vervolgens hoe gehandeld dient te worden in geval van samenloop van de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke boete.

Wij kunnen hierop antwoorden dat deze samenloop zich niet voordoet. In het wetsvoorstel is namelijk het zogenaamde una via beginsel opgenomen. Dit houdt in dat indien de mogelijkheid bestaat een gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk af te doen, het uitvoeringsorgaan een keuze moet maken. Is eenmaal gekozen voor de ene wijze van afdoening en zijn de daarbij behorende handelingen verricht, dan is daarmee de andere wijze van afdoening uitgesloten. De keuze tot het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie wordt gemaakt aan de hand van richtlijnen sz-fraude. Indien terzake van de gewraakte gedraging strafvervolgning is ingesteld ziet het uitvoeringsorgaan definitief af van boete-oplegging. Omgekeerd is ook geregeld dat het recht tot strafvordering vervalt indien het uitvoeringsorgaan ter zake van hetzelfde feit reeds een boete heeft opgelegd.

Verder is in het wetsvoorstel een regeling opgenomen die samenloop tussen het opleggen van een boete en maatregel voorkomt. Deze samenloop kan zich voordoen indien de betrokkene onjuiste of geen informatie geeft. Hij overtreedt daarmee de inlichtingenplicht, hetgeen leidt tot boete-oplegging, maar hij kan daarmee ook de controlevoorschriften overtreden, hetgeen leidt tot het opleggen van een maatregel. Het is duidelijk dat in dit geval van informatie-fraude de boete voorrang moet hebben. Daarom is geregeld dat van het opleggen van een maatregel wordt afgezien indien voor eenzelfde gedraging een boete is opgelegd.

Tot slot wordt gevraagd naar een samenloopregeling tussen maatregelen onderling. Naar aanleiding van deze vraag merken wij op dat het opleggen van meerdere maatregelen inderdaad mogelijk is. Het gaat dan echter wel om verschillende gedragingen waarvoor een maatregel wordt opgelegd. Als voorbeeld noemen wij de situatie waarin de betrokkene zijn werkbriefje voor de WW niet tijdig inlevert en op dit briefje aangeeft niet gesolliciteerd te hebben. In dit geval overtreedt hij twee verplichtingen en zal het uitvoeringsorgaan hem terzake van beide overtredingen een maatregel opleggen. Omdat het hierbij gaat om verschillende gedragingen achten wij een regeling ter voorkoming van samenloop niet gewenst. Overigens is het op grond van de huidige WW ook mogelijk dat de uitkeringsgerechtigde voor meerdere overtredingen op het zelfde moment gesanctioneerd wordt. Het wetsvoorstel brengt daar geen wijziging in.

Onder verwijzing naar het artikel van mr. M.J. Sluis in Sociaal Recht 1995-11 vroegen de leden van de CDA-fractie of het kabinet van mening is dat aan het beginsel van rechtszekerheid voldoende recht wordt gedaan. Ook de leden van de fractie van de PvdA zouden het op prijs stellen een antwoord te krijgen op de in dit artikel opgeworpen vragen.

De heer Sluis stelt in zijn artikel dat waar een bestuursorgaan een vergaande verplichting wordt opgelegd om met terugwerkende kracht een uitkering te herzien en deze vervolgens terug te vorderen de rechtsze-

kerheid ernstig in de knel zal komen. Deze opvatting wordt niet gedeeld door het kabinet. Wij zien geen strijd met het beginsel van rechtszekerheid wanneer na verloop van tijd wordt geconstateerd dat iemand (gedeeltelijk) ten onrechte een uitkering heeft ontvangen en deze uitkering vervolgens (gedeeltelijk) wordt teruggevorderd. Dit geldt te meer wanneer de betrokkene wist of had kunnen weten dat de uitkering te hoog was vastgesteld. Wel kunnen zich bijzondere gevallen voordoen waarin herziening en terugvordering niet behoren plaats te vinden. Dat deze bijzondere gevallen niet te snel mogen worden aangenomen hebben wij tot uitdrukking gebracht in de dringende reden bepaling; in geval van dringende reden kan immers worden afgezien van herziening en terugvordering. Bij de invulling van de dringende reden bepaling dienen, zoals wij al eerder hebben opgemerkt, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. Onzes inziens zullen hierbij de eventuele tekortkomingen van het uitvoeringsorgaan en de mogelijk wetenschap van de betrokkene moeten worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het zwijgrecht in relatie tot de informatieplicht geen voortdurende spanning oplevert en tot vervelende gevolgen kan leiden.

Zoals wij in de toelichting op het wetsvoorstel hebben aangegeven is het zwijgrecht naar aanleiding van het al eerder genoemde CTW-advies en het advies van de Raad van State in het wetsvoorstel opgenomen. De vraag hoe het zwijgrecht zich verhoudt tot de inlichtingenplicht, is bij de voorgestelde regeling uitdrukkelijk meegewogen. Het zwijgrecht is van toepassing vanaf het moment dat sprake is van een «criminal charge». Op grond van de relevante jurisprudentie op dit gebied kan worden aangenomen dat sprake is van een «criminal charge» vanaf het moment dat het uitvoeringsorgaan jegens de betrokkene een handeling verricht waaruit de betrokkene in redelijkheid kan concluderen dat hem, wegens een bepaalde overtreding, een boete zal worden opgelegd. Hieruit vloeit voort dat in de fase waarin de vragen gericht zijn op de vaststelling van het recht op uitkering geen sprake is van een «criminal charge». In de controlefase is de inlichtingenplicht dus onverkort van toepassing en is het zwijgrecht niet aan de orde, ook al kunnen de vragen het neveneffect hebben dat tevens een beboetbaar feit naar voren komt. Het enkele feit dat de betrokkene door beantwoording van de vragen de verdenking op zich kan laden een beboetbaar feit te hebben gepleegd heft niet zijn inlichtingenplicht op. Deze opvatting sluit aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad (o.m. HR 11-12-1991, BNB 1992/243 en HR 9-3-1994, nr. 28 534, VakstudieNieuws 1994, blz. 1027 ev).

Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer is vermeld is het kabinet van mening dat het toelaatbaar is dat gegevens die zijn verzameld bij de vaststelling van het recht op uitkering later worden gebruikt bij de vaststelling van de boete. In de eerdere fase is immers nog geen sprake van een «criminal charge», en is het zwijgrecht dus niet van toepassing. De vrees van de leden van de CDA-fractie dat het zwijgrecht tot vervelende gevolgen zal leiden, delen wij derhalve niet.

Tot slot vragen deze leden of de instructies voor de medewerkers tijdig gered zijn. Wij hebben van de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen vernomen dat men al enige tijd bezig is met de voorbereidingen voor de invoering van het wetsvoorstel. Ten behoeve van de medewerkers worden instructies opgesteld hoe het zwijgrecht in de praktijk gestalte gaat krijgen. Daarbij gaat het o.a. om de vraag vanaf welk moment sprake is van een criminal charge, en dus het zwijgrecht aan de orde is. De afbakening van dat moment is niet aan te geven in de zin van een procedurele handeling die in alle gevallen geldt. In het merendeel van de gevallen kan echter de kennisgeving door het uitvoeringsorgaan van het voornemen een boete op te leggen worden beschouwd als praktisch

ijkpunt. Dit uitgangspunt wordt ook door de uitvoeringsorganen meegenomen in de instructies.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een aanscherping van de hoogte van de op te leggen maatregel bij verwijtbare werkloosheid in combinatie met de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel boven de wijziging van artikel 27, eerste lid, van de Werkloosheidswet (WW) zoals neergelegd in onderdeel A van de derde nota van wijziging (Kamerstukken II 1995/96, 23 909, nr. 15).

Wij zijn van oordeel dat het opleggen van de maatregel van een blijvend gehele weigering bij verwijtbare werkloosheid in beginsel gerechtvaardigd is, omdat zonder die gedraging geen werkloosheid zou zijn ingetreden. Het is echter denkbaar dat het voorzienbaar tot werkloosheid leidende gedrag van een werknemer hem slechts ten dele aan te rekenen valt, of dat het gedrag van betrokkene weliswaar redelijkerwijs voorzienbaar tot werkloosheid leidt, doch niet in die mate, dat een blijvend gehele weigering van de uitkering gerechtvaardigd is. In dergelijke situaties acht het kabinet het billijk dat het risico niet geheel voor rekening van de werknemer komt. In de derde nota van wijziging (Kamerstukken II, 1995/96, 23 909, nr. 15) is dan ook voorgesteld om de uitkering tijdelijk gedeeltelijk te verlagen over een periode van 26 weken, door het uitkeringspercentage te verlagen van 70 naar 35, indien het niet nakomen van de verplichtingen als bedoeld artikel 24, eerste lid, onderdeel a, of onderdeel b, onder 3<sup>o</sup>, de werknemer niet in overwegende mate is te verwijten.

Zoals in het verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstukken II 1995/96, 23 909, nr. 14) opgemerkt, zullen de feiten en omstandigheden van het individuele geval beslissend zijn, enerzijds voor de beoordeling van de vraag of in een specifieke situatie sprake is van verwijtbare werkloosheid, anderzijds voor de beoordeling van de vraag of er aanleiding bestaat om af te zien van het blijvend geheel weigeren van de uitkering en in plaats daarvan de tijdelijke gedeeltelijke weigering van de uitkering als maatregel op te leggen. Deze beoordeling is aan de bedrijfsvereniging.

De theoretisch maximale duur waarop een werknemer recht zou hebben, speelt geen rol bij de beoordeling van de vraag of moet worden afgezien van het opleggen van een blijvende gehele weigering van de uitkering, in de wettekst zoals deze volgens het thans voorliggende wetsvoorstel zou komen te luiden. Deze theoretisch maximale duur behoort naar het oordeel van het kabinet ook geen rol te spelen. De theoretisch maximale uitkeringsduur speelt wel een rol in het evenredigheidsbeginsel zoals het door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) wordt toegepast. De strekking van de jurisprudentie van de CRvB in deze is in de schriftelijke behandeling aan de orde geweest. In de toelichting bij de eerste nota van wijziging (Kamerstukken II, 1994/95, 23 909, nr. 8) is hier naar verwezen (paragraaf 8, onder 8.1), toen werd opgemerkt «dat het evenredigheidsbeginsel bij het opleggen van een sanctie in relatie tot de te verwachten duur van de uitkering wel anderszins een rol speelt in de jurisprudentie van de CRvB». In diezelfde toelichting is opgemerkt dat «uit die jurisprudentie blijkt, dat ook in het geval van een blijvend gehele weigering nagegaan wordt of het opleggen van een dergelijke sanctie aan iemand die een lang arbeidsverleden heeft (en daardoor in beginsel aanspraak kan maken op een langdurige uitkering) evenredig is met de – bezien uit het oogpunt van toepassing van de WW – ernst van de gewraakte gedraging». Hieraan werd vervolgens toegevoegd dat juist bezien vanuit het oogpunt van de toepassing van de WW een maatregel van blijvende gehele weigering naar ons oordeel evenredig is als het verwijtbare gedrag redelijkerwijs voorzienbaar tot werkloosheid leidt. Zonder die gedraging zou het



verzekerd risico immers niet zijn ingetreden en zou er dus in het geheel geen uitkering verstrekt behoeven te worden.

Deze leden vragen voorts of de verplichting om passende arbeid te aanvaarden wel onder het aangescherpte regime blijft vallen.

In de situatie dat een werkloze werknemer nalaat om aangeboden passende arbeid te aanvaarden dient de bedrijfsvereniging de WW-uitkering blijvend geheel te weigeren. Het betreft hier immers de situatie waarin een werkloze werknemer een concreet en passend aanbod om arbeid te verrichten weigert waardoor de werkloosheid door eigen toedoen blijft voortbestaan. De maatregel van blijvend gehele weigering is dan evenredig aan de gewraakte gedraging, nu, voor wat betreft de beantwoording van de vraag of de aangeboden arbeid passend is, omstandigheden van lichamelijke, geestelijke en sociale aard in het individuele geval mede een rol spelen.

Ten aanzien van de opmerking van deze leden dat in het geval van een blijvend gehele weigering van de WW aanvullende bijstand mogelijk is willen wij nog het volgende opmerken.

Bij een blijvend gehele weigering van de WW-uitkering en als gevolg daarvan een beroep op bijstand, zal het verwijtbare gedrag binnen het kader van de maatregelen van de Abw beoordeeld worden. In de situatie waarin sprake is van een weigering om passende arbeid te aanvaarden zal de bijstand naar voorschrift gedurende één maand volledig worden geweigerd. Op dit moment geldt een maatregel van 20 procent gedurende twee maanden. Op dit onderdeel is dus sprake van een aanscherping, zij het dat deze in de tijd wordt beperkt gelet op de sluitstukfunctie van de Abw. Wanneer vervolgens tijdens de bijstand opnieuw passende arbeid wordt geweigerd dan geldt wederom de voorgeschreven maatregel van 100 procent weigeren van bijstand gedurende één maand. In geval van recidive binnen twaalf maanden dient de bijstand voor twee maanden voor 100 procent geweigerd te worden.

Wordt aanvullende bijstand verleend op een gedeeltelijk gesanctioneerde WW-uitkering, dan zijn feitelijk twee regimes van toepassing, namelijk die van de WW en van de bijstand. Ongeacht de hoogte van de maatregel bij de WW zal de verwijtbare gedraging binnen het kader van de Abw worden beoordeeld ten aanzien van aanvullende bijstand en wel op de wijze zoals hiervoor is beschreven.

De leden van de CDA-fractie gaven aan sterk te hechten aan de afstemming tussen de systematiek van de sociale zekerheid en de fiscale wetgeving op het terrein van het sanctiebeleid. Het is hen niet duidelijk in welke gevallen het kabinet verschillen gerechtvaardigd acht. Zij gaan ervan uit dat de toegezegde notitie nog voor de behandeling van dit wetsvoorstel bij de kamer is.

Het kabinet deelt de mening van deze leden dat afstemming tussen de afhandeling van sociale zekerheids- en fiscale fraude van groot belang is. De richtlijnen sociale zekerheidsfraude en fiscale fraude zijn in 1993 al ingrijpend gewijzigd, waarbij de drempelbedragen op grond waarvan aangifte wordt gedaan, nader tot elkaar zijn gebracht. Er bestaan echter nog wel verschillen, die onder meer samenhangen met het verschil in bevoegdheden voor bestuurlijke afdoening. Als dit wetsvoorstel in werking is getreden zullen de sanctiestelsels van de uitvoeringsorganen sociale zekerheid en de Belastingdienst in hoge mate geharmoniseerd zijn. Aanpassing van de richtlijnen lijkt dan ook gewenst.

In het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie hebben wij al aangegeven dat tijdens het overleg met de vaste commissie van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en de Rijksuitgaven, de richtlijnen sz-fraude en fiscale fraude ook aan de orde zijn geweest. Hierbij is aangegeven dat beide richtlijnen thans worden geëvalueerd. De evaluatierapporten worden in het vroege voorjaar

verwacht. De uitkomst van de evaluatie zal mede bepalend zijn voor de vraag in hoeverre de richtlijnen moeten worden aangepast. Tijdens het overleg is afgesproken dat de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk geïnformeerd zal worden over de resultaten van beide evaluaties en de besluitvorming over een herziening.

Deze leden stelden tot slot een heldere uiteenzetting over de verhouding tussen College van toezicht sociale verzekering (Ctsv) en uitvoeringsorganisaties, terzake van het voorliggende handhavingsbeleid op prijs.

De voorganger van het Ctsv, de Toezichtkamer van de SVr heeft in 1992 besloten inzake de aanpak van fraudebestrijding richtinggevend op te treden. Hiertoe heeft de Toezichtkamer een nota opgesteld, waarin onder meer is aangegeven aan welke eisen de door de uitvoeringsorganisaties op te stellen handhavingbeleidsplannen, dienen te voldoen. Sindsdien worden door de besturen van de uitvoeringsorganisaties jaarlijks handhavingbeleidsplannen opgesteld en worden deze door het Ctsv beoordeeld. Bij de beoordeling van deze plannen hanteert het Ctsv een aantal algemene en inhoudelijke eisen. Een van de inhoudelijke eisen betreft het schenken van aandacht aan het beleid ten aanzien van:

- terug- en invordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen;
- de incasso van niet (tijdig) afgedragen premies;
- de toepassing van administratieve boeten;
- administratieve sancties.

Naast het toetsen van de beleidsplannen aan het hiervoor deels geschetste toetsingskader, wordt door het Ctsv ook beoordeeld, wat er gerealiseerd is ten opzichte van het vorige beleidsplan. Verder beoordeelt het Ctsv het nieuwe voorgenomen beleid. Het totaaloordeel per uitvoeringsorganisatie wordt door Ctsv ter kennis gebracht aan de besturen van de uitvoeringsorganisaties en aan de Staatssecretaris van SZW.

Eerder heeft het kabinet op de vraag of een zich verdiepen in de casuïstiek van het geval door het Ctsv de bedoeling is dat teneinde te oordelen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering, kan het Ctsv zich – steekproefsgewijs – middels een casuïstieke beoordeling van de individuele gevallen, op de hoogte stellen van de uitvoering. De leden van de CDA-fractie vragen wat zij zich hierbij moeten voorstellen. Kunnen de afspraken terzake worden overlegd?

Het Ctsv is bevoegd personen aan te wijzen, die nadere onderzoeken bij de uitvoeringsinstanties kunnen uitvoeren. Bij de uitoefening van zijn taak is het Ctsv echter gehouden om doublures in de controle zoveel mogelijk te voorkomen. Dit houdt in dat het Ctsv, middels reviews, zo veel mogelijk gebruik maakt van de werkzaamheden en resultaten van (in- en externe) controleinstanties bij de uitvoeringsorganisaties. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden van deze controleinstanties worden steekproefsgewijze controles uitgevoerd op dossierniveau (individuele gevallen). Om te kunnen komen tot een rechtmatigheidsoordeel per wet, en te kunnen steunen op de controles bij de uitvoeringsorganisaties, is het nodig dat de controles bij de verschillende uitvoeringsorganisaties op uniforme wijze plaats vindt. Hiertoe is door het Ctsv, in overleg met het departement en met de uitvoeringsorganisaties een controleprotocol opgesteld. Dit protocol omvat voorschriften voor de uitvoeringsorganisaties met betrekking tot: de reikwijdte werkzaamheden van de controleinstanties (bij de uitvoeringsorganisaties), definiëring uniform begrippenkader, uniforme waardering van fouten en tenslotte de binnen uitvoeringsorganisaties te verrichten werkzaamheden ten behoeve van het oordeel van het Ctsv omtrent rechtmatigheid (incl. misbruik) van de uitvoering sociale verzekeringswetten.

Tot slot merken wij op dat de voorschriften met betrekking tot de inhoud

en strekking van de door het Ctsv af te geven verklaring per wet over de rechtmatigheid van de uitvoering, zijn vervat in de ministeriële regeling rechtmatigheidsverklaring (Stcrt. 57, 1995).

De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen een motivering te krijgen voor het feit dat gekozen is voor één uniform dwingend sanctiesysteem voor alle sociale zekerheidswetten, terwijl deze naar hun aard op een principiële verschillende grondslag zijn gebaseerd.

Het in dit wetsvoorstel opgenomen sanctiesysteem valt uiteen in twee onderdelen; te weten de boete en de maatregel. De boete wordt opgelegd indien de betrokkene de inlichtingenplicht heeft overtreden. De maatregel wordt opgelegd indien hij overige hem in de wet opgelegde verplichtingen heeft overtreden.

Hoewel de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen en de voorzieningen op verschillende grondslag zijn gebaseerd hebben alle wetten gemeen dat de uitkeringsgerechtigde verplicht is aan het uitvoeringsorgaan alle relevante feiten en omstandigheden mee te delen. In alle betreffende wetten is daarom een artikel opgenomen waarin deze verplichting op een zelfde wijze is omschreven. De inlichtingenplicht is voor het uitvoeringsorgaan een noodzakelijk instrument om de rechtmatigheid van de uitkeringen te kunnen vaststellen. Het standpunt van het kabinet is dat misbruik van de sociale zekerheid moet worden voorkomen en dat waar het zich desondanks voordoet het uitvoeringsorgaan adequaat moet kunnen optreden. Om deze reden heeft het kabinet gekozen voor de introductie van de bestuurlijke boete in alle sociale zekerheidswetten. Naar de mening van het kabinet is het frauderen met een AOW-uitkering niet meer of minder verwerpelijk dan met een bijstandsuitkering of WW-uitkering, een uniform boete-systeem ligt derhalve in de rede. Door de uitvoeringsorganen te verplichten een boete op te leggen in geval van fraude wordt een verdere aanscherping van het handhavingsbeleid bewerkstelligd. Bovendien wordt op deze wijze in gelijke gevallen gelijk gehandeld, te weten door oplegging van een boete. Overigens wordt voor wat betreft de hoogte van de boete ook nog gekeken naar de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden.

Naast de algemene inlichtingenplicht kennen de sociale zekerheidswetten nog een aantal afzonderlijke verplichtingen. Aan de overtreding van deze verplichtingen is het opleggen van een maatregel gekoppeld. Voor een deel zijn deze verplichtingen in alle wetten overeenkomstig. Hierbij gaat het met name om voorschriften die het uitvoeringsorgaan heeft opgesteld ten behoeve van een doelmatige controle. Deels zijn deze verplichtingen van verschillende aard, omdat ze afgestemd zijn op de aard en inhoud van de betreffende wet, zo spelen in- en uitstroom verplichtingen bij de WW een grote rol, bij de WAO veel minder, terwijl ze bij de AOW niet bestaan. Het onderscheid tussen verzekering en voorziening speelt veel minder een rol; zowel de WW als de Abw kennen verplichtingen gericht op arbeidsinpassing en het voorkomen van verwijtbare werkloosheid.

Het maatregelenbeleid is in die mate uniform dat alle uitvoeringsorganen verplicht zijn een maatregel op te leggen bij overtreding van vooraf omschreven verplichtingen. De hoogte en duur van de maatregel is echter niet voor alle wetten uniform voorgeschreven. Per wet afzonderlijk wordt de invulling van het maatregelenbeleid in nadere regelgeving vastgelegd. Bij de sociale verzekeringen is de nadere regelgeving opgedragen aan het Tica en de SVB voor de Awb, loaw en loaz geschiedt dit bij amvb. Bij het opstellen van het maatregelenbesluit spelen de aard van de wetgeving en de daarop gebaseerde verplichtingen een rol. Het spreekt voor zich dat de op te leggen maatregel in geval van het nalaten passende arbeid te aanvaarden van een andere orde zal zijn dan in geval van het niet tijdig inleveren van een werkbriefje.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in de sociale verzekeringen bij het opleggen van een maatregel geen, en in de sociale voorzieningen, bijvoorbeeld de Abw wel rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Bovendien wordt bij de oplegging van een boete in alle wetten rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zijn in de sociale verzekeringswetten de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene niet relevant voor het vaststellen van het recht op en de hoogte van de uitkering. Bij het opleggen van een maatregel, hetgeen een beperking in de hoogte van de uitkering is, wordt om die reden ook geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden. De SVb en de bedrijfsvereniging zullen bij het opleggen van een maatregel dus geen navraag hoeven te doen naar de persoonlijke situatie van de betrokkene. In de sfeer van de bijstand ligt dit anders, omdat de persoonlijke omstandigheden bij de toekenning van bijstand altijd een rol spelen.

Het meest kenmerkende verschil tussen de boete en de maatregel is het punitieve karakter van de eerstgenoemde sanctie. Vanwege dit punitief karakter is het kabinet van oordeel dat de persoonlijke omstandigheden bij de boete-oplegging wel een rol kunnen spelen, los van de aard van de wet op grond waarvan de boete wordt opgelegd. Ook in het strafrecht kan bij het bepalen van de strafmaat rekening worden gehouden met persoonlijke omstandigheden.

Voor zover het gaat om de boete-oplegging zullen de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen zich in voorkomende gevallen wel op de hoogte moeten stellen van de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

De leden van de PvdA-fractie stellen op zich terecht dat beslissingen omtrent sociale zekerheidsuitkeringen moeten worden aangemerkt als «het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen» in de zin van artikel 6, eerste lid van het EVRM. Daaruit volgt echter niet dat «op grond van de tekst van het verdrag evenredigheidstoetsing is vereist». In de eerste plaats is de evenredigheidstoetsing niet zozeer aan de orde bij het vaststellen van burgerlijke rechten of verplichtingen, maar bij een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM. Daaronder valt, als gezegd, bij de huidige stand van de jurisprudentie wel de boete, maar niet de maatregel. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt de bevoegdheid van de rechter om de evenredigheid van de omvang van de sanctie te toetsen slechts voor de maatregel en niet voor de boete, en komt alleen al daarom niet in strijd met artikel 6 EVRM. Maar zelfs al zou het anders zijn: artikel 6 EVRM eist slechts dat de rechter het oordeel van het bestuur over de hoogte van een sanctie moet kunnen toetsen, aan het oordeel van de wetgever dat bij een bepaald type overtreding een bepaalde sanctie past is de rechter gebonden, ook als sprake is van een criminal charge

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts om een principiële beschouwing over de verhouding tussen de gekozen systematiek met het beleid ten aanzien van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt.

Anders dan deze leden menen wordt zowel in het kader van de instroom in de sociale zekerheid als in de uitstroom van burgers verlangd dat zij zich individueel als verantwoordelijke volwassenen gedragen. Van de burger wordt immers verlangd dat hij er zorg voor draagt dat hij niet onnodig in de sociale zekerheid instroomt en niet onnodig lang daarin blijft. Gedraagt hij zich op dat punt niet als een verantwoordelijke volwassene, dan zijn de gevolgen daarvan voor zijn rekening. In de beoordeling of de betrokkene zich als verantwoordelijke volwassene gedraagt gaat het bij zowel de in- als de uitstroomsituatie om maatwerk. Zo zal de vraag of een betrokkene verwijtbaar werkloos is geworden

beantwoord dienen te worden aan de hand van de omstandigheden van de betreffende (individuele) situatie. Heeft hij zijn «eigen verantwoordelijkheid» wel op de juiste manier genomen? Is er, gelet op de individuele omstandigheden, sprake van verwijtbare werkloosheid, dan is, afhankelijk van de mate waarin dit de betrokkene kan worden verweten, in beginsel een blijvend gehele weigering of een gedeeltelijke weigering over een periode van 26 weken door verlaging van het uitkeringspercentage van 70 naar 35 op zijn plaats. Van een behandeling als een hele klas kleine kinderen is dan ook geen sprake.

Verder vroegen deze leden om een beschouwing over het rechtszekerheidsbeginsel in relatie tot de op te leggen maatregel bij verwijtbare werkloosheid. Daarnaast vroegen zij om een nadere toelichting op de door de staatssecretaris uitgesproken zinsnede dat beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel, in dit kader een rol spelen.

In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij het rechtszekerheidsbeginsel uit de rechtspraak (herziening/intrekking van de uitkering met terugwerkende kracht is niet toegestaan tenzij betrokkene had kunnen begrijpen dat hij geen recht op uitkering had). De werking van dit beginsel brengt namelijk, omgekeerd geformuleerd, mee dat herziening/intrekking met terugwerkende kracht wel is toegestaan indien de belanghebbende wist of had moeten weten dat zijn gedrag laakbaar was. Dit brengt voorts met zich mee dat het geheel of gedeeltelijk weigeren van een WW-uitkering ingaande de eerste werkloosheidsdag wegens verwijtbare werkloosheid niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel kan worden geacht. Hierbij merken wij nog op dat er in het kader van de WW geen sprake is van het opbouwen van uitkeringsrechten.

De zinsnede waar deze leden op doelen is uitgesproken in antwoord op een vraag van de heer Biesheuvel inzake de situatie dat de bedrijfsvereniging ook voor een deel de fout van de uitkeringsgerechtigde, die verwijtbaar werkloos is geworden, kan worden aangerekend. In het huidige wetsvoorstel zou daar geen rekening mee kunnen worden gehouden.

Hierop is door de staatssecretaris geantwoord dat daarmee wel rekening kan worden gehouden. Allereerst kan daarmee rekening worden gehouden bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid. Bovendien kunnen daarnaast beginselen van behoorlijk bestuur als het vertrouwensbeginsel een rol in dit kader spelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een motivering voor het loslaten van het verband tussen de mate van verwijtbaarheid en de zwaarte van de maatregelen, die verder gaat dan die deze leden in de stukken hebben aangetroffen.

Een uitgebreide motivering kan worden aangetroffen in de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstukken II, 1994/95, 23 909, nr. 8) in de paragrafen 5 en 6. Voorts wordt in paragraaf 2 van de nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstukken II, 1994/95, 23 909, nr. 12) op deze kwestie ingegaan, alsmede in paragraaf 3 van het antwoord op het verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstukken II, 1995/96, 23 909, nr. 14) en het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de regering niet heeft gekozen voor een aanscherping van de hoogte van de op te leggen maatregel bij verwijtbare werkloosheid in combinatie met de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Aan hetgeen daarin namens het kabinet naar voren is gebracht valt naar ons oordeel niets toe te voegen dat geen herhaling van de reeds bekende argumenten zou betekenen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het juist is dat de WW-uitkering op basis van dienstbetrekking 2 niet wordt beïnvloed door

de maatregel wegens verwijtbare werkloosheid ter zake van de WW-uitkering op basis van dienstbetrekking 1.

Dat is inderdaad juist.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts naar de situatie van de werkloze werknemer wiens WW-uitkering blijvend geheel is geweigerd en die tijdens deze werkloosheidsperiode arbeidsongeschikt wordt.

De betrokkene is, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht veronderstellen, niet verzekerd voor de Ziektewet (ZW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en komt – tenzij artikel 46 ZW van toepassing is – niet in aanmerking voor een ZW- of WAO-uitkering. Met betrekking tot de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) zij opgemerkt dat voor het recht op uitkering ingevolge die wet nodig is, dat men in het jaar, voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid inkomen uit of in verband met arbeid verworven heeft. Een uitkering ingevolge de WW wordt in dit verband als inkomen in verband met arbeid aangemerkt. Wie derhalve binnen een jaar na ingang van de algehele weigering van WW-uitkering arbeidsongeschikt wordt voldoet derhalve aan het inkomenscriterium van de AAW indien men voorafgaand aan die weigering WW-uitkering genoot of loon uit arbeid ontving. Wie een jaar of langer na de weigering arbeidsongeschikt wordt zal niet aan het inkomenscriterium van de AAW kunnen voldoen, ook niet in het geval men na die weigering een bijstandsuitkering ontving. Die uitkering geldt ingevolge de AAW niet als inkomen uit of in verband met arbeid. Hierbij merken wij nog op dat degene die arbeidsongeschikt is gewoon bijstand blijft ontvangen, omdat het voor het recht op bijstand niet uitmaakt of men werkloos of arbeidsongeschikt is.

Van strijd met het evenredigheidsbeginsel is naar ons oordeel geen sprake. De arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er immers om inkomensverlies in verband met arbeidsongeschiktheid af te dekken. De werkloze werknemer waarop de leden van de PvdA fractie doelen leidt geen inkomensverlies door de ingetreden arbeidsongeschiktheid.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat het rechtsgelijkheidsbeginsel niet in het geding is. Er is immers geen sprake van gelijke gevallen waar het betreft de gesanctioneerde werkloze werknemer die wordt getroffen door arbeidsongeschiktheid en de gesanctioneerde werkloze werknemer die gezond blijft.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de verzekering voor de Ziekenfondswet in stand blijft indien een uitkering op grond van een sociale zekerheidswet blijvend geheel wordt geweigerd. Voorts vragen zij om een systematisch overzicht van alle «nevenrechten» die uit uitkering op grond van de onderscheiden sociale zekerheidswetten voortvloeien.

Bij een blijvend gehele weigering van WW-uitkering vervalt de verplichte verzekering ingevolge de Ziekenfondswet. Wanneer de betrokkene echter na die weigering recht verkrijgt op bijstandsuitkering ontstaat wederom verzekeringsplicht voor de Ziekenfondswet. Zou op grond van het sanctiebesluit de bijstand in zo'n situatie gedurende een maand volledig worden geweigerd dan blijft de ziekenfondsverzekering doorlopen.

Met betrekking tot de vraag naar nevenrechten merken wij het volgende op. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. Een blijvend gehele weigering van uitkering op grond van een sociale zekerheidswet heeft geen negatieve invloed op een eventueel recht op grond van de Algemene ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Algemene Kinderbijslagwet. Wel kan, zoals door deze leden al geconstateerd, een negatieve invloed plaats vinden op een eventueel recht op ZW-, WAO- en AAW-uitkering ingeval van ziekte of arbeidsongeschiktheid. Bovendien

bestaat er geen recht op een toeslag op grond van de Toeslagenwet als de loondervingsuitkering blijvend geheel is geweigerd en vindt geen opbouw plaats van pensioen middels het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering als de WW-uitkering blijvend geheel is geweigerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of degene met een geheel geweigerde uitkering onder het regime van de betreffende wet blijft vallen. Dient een ww-gesancioneerde zich te houden aan de informatieplicht. Zo ja, riskeert hij een boete als hij zich er niet aan houdt.

Het is inderdaad zo dat in het geval de uitkering blijvend geheel geweigerd wordt het recht op uitkering op zich blijft bestaan. Dit recht kan alleen niet geldend worden gemaakt vanwege de maatregel, i.c. een blijvend gehele weigering, die is opgelegd. Het feit dat het recht op uitkering blijft bestaan is met name van belang voor een eventuele herleving van dat recht. Als voorbeeld noemen wij de situatie waarin iemand, waarvan de WW-uitkering blijvend is geweigerd het werk hervat. Indien de betrokkene na een werkhervatting van tenminste 26 weken opnieuw werkloos wordt, ditmaal zonder dat het hem te verwijten is, dan kan het eerdere recht op uitkering herleven.

Degene van wie de uitkering blijvend geheel geweigerd wordt blijft dus onder het regime van de betreffende wet vallen. In hoeverre in de praktijk de inlichtingenplicht betekenis heeft is de vraag. De inlichtingenplicht bepaalt immers dat feiten en omstandigheden gemeld moeten worden, waarvan het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat ze relevant zijn voor de uitkeringsvaststelling. In het geval de uitkering blijvend geheel geweigerd is zal deze bepaling nauwelijks inhoud hebben. Het opleggen van een boete zal in deze situaties dan ook niet aan de orde zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of weigering van «reïntegratie-arbeid» kan worden beschouwd als een ontslaggrond die leidt tot verwijtbare werkloosheid.

In artikel 1638c, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Wulbz is bepaald dat de zieke werknemer geen recht op loon heeft voor de tijd, gedurende welke hij, hoewel hij daartoe in staat is, zonder deugdelijke grond passende arbeid niet verricht voor de werkgever of voor een door de werkgever met toestemming van de bedrijfsvereniging waarbij deze is aangesloten aangewezen derde, waartoe de werkgever hem in de gelegenheid stelt.

Een verdergaande maatregel, bestaande uit ontslag van de werknemer, acht het kabinet niet aangewezen. Naar het oordeel van het kabinet vormt de weigering van bedoelde passende arbeid op zich dan ook geen dringende reden om de dienstbetrekking te eindigen, terwijl opzegging niet mogelijk is gelet op het opzegverbod bij ziekte van de werknemer.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan welke dringende redenen zij moeten denken bij de toepassing van artikel 27, vijfde lid, WW. Voorts vragen zij om een nadere uitleg waarom daarbij niet de mate van verwijtbaarheid wordt betrokken, met name waar het gaat om de rechtsgelijkheid in de sanctietoepassing.

De functie van de dringende reden-bepaling is die van een soort hardheidsclausule. Een hardheidsclausule wordt in een wet opgenomen indien toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen. Uit het woord «dringend» blijkt dat er wel iets bijzonders aan de hand moet zijn wil een afwijking van het algemene principe – van een verplichte maatregel – gerechtvaardigd zijn. Daarbij dient het uiteraard om incidentele gevallen te gaan, gebaseerd op een individuele afweging van alle relevante omstandigheden; van een algemene of categoriale afwijking kan geen sprake zijn. Bij dringende redenen is niet primair of uitsluitend

gedacht aan financiële redenen; ook immateriële omstandigheden kunnen een rol spelen.

Zoals in paragraaf 2 van de toelichting bij de nota van wijziging en paragraaf 3 van de nota naar aanleiding van het nader verslag opgemerkt is het kabinet van oordeel dat de mogelijkheid om af te zien van een maatregel wegens verwijtbare werkloosheid op grond van 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. Is de betrokkene verwijtbaar werkloos geworden en is er geen sprake van dringende redenen dan dient, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, een blijvend gehele weigering of een tijdelijk gehele weigering over 26 weken als bedoeld in het voorgestelde artikel 27, eerste lid, WW te worden opgelegd. Van eventuele rechtsongelijkheid is door deze toepassing van artikel 27, vijfde lid, WW naar ons oordeel geen sprake.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot het artikel van mr. M.J. Sluis in Sociaal Recht 1995-11 is reeds hiervoor ingegaan bij de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het invoerings- en overgangsrecht is geregeld.

In het wetsvoorstel is in de artikelen XVI en XVII bepaald dat ten aanzien van gedragingen die plaats hebben gevonden voor de inwerkingtreding van de wet geen wijziging optreedt in de huidige bevoegdheden van de bedrijfsvereniging, Sociale Verzekeringsbank en de gemeenten inzake het opleggen van een sanctie, het instellen van een terugvordering en verrekening. Ingaand op de vraag van deze leden betekent dit dat de sanctie, die is opgelegd voor de datum van inwerkingtreding, niet wordt aangepast aan het nieuwe recht. In de gevallen waarin na datum van inwerkingtreding wordt geconstateerd dat niet aan de inlichtingenplicht is voldaan, handelt het uitvoeringsorgaan op grond van het oude recht, voor zover de te corrigeren gedragingen plaatsvonden voor inwerkingtreding, en past het uitvoeringsorgaan het nieuwe recht toe op de gedragingen die zich hebben voorgedaan na inwerkingtreding van de wet.

Ook vroegen deze leden wat er gebeurt met lopende ontslagprocedures in verband met het vaststellen van de (mate van) onvrijwilligheid. Ook hier geldt dat bepalend is de datum waarop de gedraging waarvoor de bedrijfsvereniging een sanctie oplegt zich voordoet. In dit kader is het nog goed op te merken dat het wetsvoorstel eerst drie maanden na aanvaarding door het parlement (wellicht gedeeltelijk) in werking treedt. Dat betekent ook dat werkgevers en werknemers al van te voren op de hoogte kunnen zijn van de aanscherping van het sanctiebeleid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een beschouwing over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de arbeidsverhoudingen in relatie tot de voorgestane flexibilisering van het arbeidsbestel. Naar hun oordeel zullen de verhoudingen tussen individuele werkgevers en werknemers een drastische wijziging ondergaan zolang het begrip verwijtbare werkloosheid niet nader is geoperationaliseerd, terwijl daarop zulke ingrijpende sancties staan. Pro forma-bezwaren voor ontslag, ontslagprocedures teneinde de dreiging van niet gefundeerde onvrijwillige werkloosheid te elimineren, schadevergoeding wegens kennelijk onredelijk ontslag, zullen volgens de vragenstellers worden verscherpt en toenemen. Zij menen dat de zekerheden die noodzakelijk zijn voor een



arbeidsbestel waarin het voor werknemers ook mogelijk is om aan de flexibiliteitseisen van werkgevers te voldoen, door dit wetsvoorstel afnemen in plaats van toe.

Wat betreft de door vragenstellers gevreesde ontwikkelingen met betrekking tot het ontslagrecht verwijzen wij naar ons antwoord ter zake aan de leden van de VVD-fractie. Daarnaast merken wij op, dat de zekerheden die noodzakelijk zijn voor een arbeidsbestel, waarin het voor werknemers ook mogelijk moet zijn om aan de flexibiliteitseisen van werkgevers te voldoen, momenteel onderwerp van studie zijn. Wij wijzen vragenstellers in dit verband op de Sociale Nota 1996. In deze nota (vgl. hfd. 6.4) heeft het kabinet onder meer aangegeven, dat het sociaal stelsel geen belemmering voor flexibiliteit van de arbeid mag opwerpen, zelfs bij zou kunnen dragen tot de flexibiliteit van de arbeid. Dit punt zal worden uitgewerkt in het kader van het programma «Vereisten voor een sociaal stelsel in de toekomst».

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de visie deelt dat de voorgestelde aanscherping vooral gevolgen zal hebben voor de minder zware vergrijpen en of de regering dit redelijk acht.

Afgezet tegen de invulling van het sanctiebeleid zoals thans door de bedrijfsverenigingen gegeven, zal de voorgestelde aanscherping inderdaad vooral gevolgen hebben voor vormen van verwijtbare gedragingen die thans als minder zwaar worden beoordeeld. Wij zijn van oordeel dat dit redelijk is. Zoals in § 5.2. van de toelichting bij de nota van wijziging uiteen gezet, is het kabinet van mening dat het feit dat de ene gedraging in het maatschappelijk verkeer laakbaarder wordt geacht dan de andere gedraging voor wat betreft de op te leggen maatregel op grond van verwijtbare werkloosheid niet tot een verschil dient te leiden.

De leden van de fractie van GroenLinks achten een nadere argumentatie gewenst terzake van de vraag hoe het mogelijk is om, indien een bepaald vergrijp de werknemer niet in overwegende mate kan worden verweten, hem toch een maatregel kan worden opgelegd bestaande uit een verlaging van het uitkeringspercentage van 70 naar 35 over 26 weken. Hoe verhoudt zich dit tot de redelijkheid die door de bedrijfsvereniging of diens rechtsopvolger in acht moet worden genomen, zo vragen deze leden. Voorts vragen zij waarom bij de tussensanctie is gekozen voor een in de duur begrensde korting terwijl bij de «standaardsanctie» geen begrenzing in duur is opgenomen.

Wij zijn van oordeel dat het opleggen van de maatregel van blijvend gehele weigering bij verwijtbare werkloosheid in beginsel gerechtvaardigd is, omdat zonder die gedraging geen werkloosheid zou zijn ingetreden. De betrokkene heeft immers onnodig en voorzienbaar het verzekerde risico over zich afgeroepen. Dit risico mag naar het oordeel van het kabinet 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 verzekerd risico niet aan hem had kunnen worden verweten. Dat die omvang verschilt naar gelang van het arbeidsverleden volgt nu eenmaal uit het systeem van de wet. Om deze reden is geen begrenzing in de duur van de maatregel opgenomen.

Het is echter denkbaar dat het voorzienbaar tot werkloosheid leidende gedrag van een werknemer hem slechts ten dele aan te rekenen valt, of dat het gedrag van betrokkene weliswaar redelijkerwijs voorzienbaar tot werkloosheid leidt, doch niet in die mate, dat een blijvend gehele weigering van de uitkering gerechtvaardigd is. In dergelijke situaties zal een tijdelijk gedeeltelijke weigering moeten worden opgelegd als hierboven bedoeld. Een blijvend gedeeltelijke weigering achten wij in die situatie een te zware maatregel.

Wij zijn van oordeel dat een dergelijke systematiek niet onredelijk is, nu

geen maatregel wordt opgelegd indien de werkloosheid de werknemer niet of slechts in zeer geringe mate valt te verwijten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in het kader van de pro-forma-problematiek naar de mogelijkheid voor de werknemer te beoordelen of voor de werkgever zodanige bezwaren zijn verbonden aan de voortzetting van de dienstbetrekking dat de voortzetting ervan eigenlijk geen reële mogelijkheid is. Voorts vragen zij of de werknemer die het zekere voor het onzekere neemt niet genoodzaakt is om de RDA een oordeel te vragen, zeker gelet op het verzwaren van de sanctie die hij riskeert.

Zoals in § 6 van de nota naar aanleiding van het nader verslag wordt opgemerkt komt het pro forma-bezwaar 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. In voornoemde paragraaf, en in het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor ontslagprocedures, is voorts aangegeven dat bij de aanpassing van de bestuurlijke preventieve toetsing van ontslag zal 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 behoeft 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. Het wetsvoorstel waarin deze wijziging van de WW is opgenomen is inmiddels ter advisering voorgelegd aan de Raad van State.

Zoals in voornoemde § 6 ook aangegeven is een dergelijk bepaling in de WW echter niet mogelijk voor de situatie van 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.

De leden van de fractie van Groen Links vragen aan te geven waar de besparing van 140 miljoen op is gebaseerd.

De aanscherping van het sanctiebeleid WW bestaat uit twee onderdelen, te weten aanscherping van de sancties in geval van verwijtbare werkloosheid (opbrengst 140 miljoen) en aanscherping van de sancties bij het weigeren van passende arbeid te aanvaarden (opbrengst 15 miljoen). Tabel 12.1 opgenomen in de toelichting op de nota van wijziging op dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 1994/95 23 909 nr. 8) bevat een nadere verdeling van de opbrengsten.

De netto opbrengst van 140 miljoen voor de sancties bij verwijtbare werkloosheid bestaat uit een bruto besparing van 270 miljoen, inclusief 5 miljoen TW en een weglek naar de bijstand van 130 miljoen.

Op de vraag van deze leden of de invoering van deze wet niet leidt tot een kostenverschuiving naar het ministerie van Justitie (door toename beroepsprocedures etc.) wijzen we er op dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel verschillende effecten zal hebben op de uitvoeringskosten. Enerzijds zullen de kosten toenemen door een aanscherping van het sanctiebeleid. Anderzijds kunnen na inwerkingtreding van de wet veel meer zaken bestuurlijk in plaats van strafrechtelijk worden afgehandeld. Bovendien hoeft het uitvoeringsorgaan niet meer naar de (civiele) rechter om een executoriale titel te verkrijgen. Op voorhand echter zijn deze kosten niet in kaart te brengen. Daarom is afgesproken dat de effecten op de rechterlijk macht achteraf zullen worden geëvalueerd. Ook de extra kosten voor rechtsbijstand zijn niet op voorhand te berekenen, omdat niet bekend is in welke mate uitkeringsgerechtigden en werknemers in beroep zullen gaan en in welke mate daarbij juridische bijstand wordt ingeroepen (de Awb kent geen verplichte procesvertegenwoordiging). Bij de eerder genoemde evaluatie zullen deze kosten voor zover mogelijk achteraf worden gekwantificeerd.

Zullen werknemers zich niet gedwongen zien om alle opdrachten, ook de in hun ogen meest onredelijke, uit te voeren, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Voorts vragen zij of werkgevers en eventuele «getuigen» door het aangescherpte sanctiebeleid niet een machtig instrument in handen krijgen om «na te trappen». Daarnaast stellen deze leden dat de algemene trend van een serie van wetsvoorstellen en voorstellen is dat het risico van conflicten tussen werkgever en werknemer toeneemt en dat de positie van de werknemer daarin verzwakt wordt. Waar in het kader van het wetsvoorstel Wulbz nog gezegd kan 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 halen, ziet hij zich, aldus deze leden, in het kader van de WW juist genoodzaakt om zich ten opzichte van zijn werkgever meegaand op te stellen. Zij vragen hoe de regering denkt over deze kwestie.

Wij vermogen niet in te zien dat de werknemer zich 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.

Wat betreft de mogelijkheid van «natrappen» merken wij op dat, zoals deze leden terecht vaststellen, de aard van de verwijtbaarheid in nagenoeg alle gevallen wordt vastgesteld aan de hand van verklaringen omtrent de feiten, afgelegd door werkgever en werknemer. Dat is nu al het geval en zal door het voorliggende wetsvoorstel niet veranderen. De bedrijfsverenigingen zijn en blijven gehouden om de feiten op een zorgvuldige wijze aan de hand van die verklaringen vast te stellen. De vrees dat er door de aanscherping van het sanctiebeleid een wapen geschapen wordt waarmee werkgevers kunnen «natrappen» delen wij dan ook niet.

Gelet op het vorenstaande zien wij ook niet dat de werknemer zich in het kader van de WW meegaand zou dienen op te stellen ten opzichte van zijn werkgever.

Het lid van SP-fractie was van oordeel dat het wetsvoorstel zich vooral kenmerkt door doelmatigheid: de beleidsruimte van de uitvoeringsorganen wordt ingeperkt, de regelgeving is gestandaardiseerd en voor een beoordeling op de merites van een individuele zaak zal minder ruimte zijn. Naar de mening van dit lid komt dit zeer duidelijk naar voren bij de

regelgeving rond de oplegging van een maatregel en bij de terugvordering. Deelt de staatssecretaris de visie van dit lid dat in het wetsvoorstel de doelmatigheid te ver is doorgevoerd ten koste van de rechtvaardigheid.

Om met deze laatste vraag te beginnen merken wij op dat het kabinet deze visie niet deelt. In de memorie van toelichting is aangegeven welke overwegingen aan de voorgestelde regelingen ten grondslag liggen. Het zogenoemde handhavingsbeleid heeft al geruime tijd een vaste plaats in de sociale zekerheid. Een van de uitgangspunten van dit beleid is dat het uitvoeringsorgaan moet kunnen beschikken over een goed sanctie-instrumentarium. Om adequaat op geconstateerd misbruik met sociale zekerheidsuitkeringen te kunnen reageren wordt de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Het kabinet verwacht dat van de boete een preventieve werking uit zal gaan. Tevens heeft het uitvoeringsorgaan op deze wijze voldoende armslag om in gevallen waarin toch fraude voorkomt adequaat te kunnen optreden (corrigerende werking). De maatregel wordt opgelegd bij overtreding van de overige verplichtingen, die voortvloeien uit de betreffende wetten. Tot slot zijn de bepalingen met betrekking tot terugvordering en invordering aangescherpt om te bewerkstelligen dat uitkeringen die ten onrechte zijn betaald ook daadwerkelijk terugbetaald worden. Op deze wijze wordt een rechtmatig gebruik van uitkeringen zoveel mogelijk gewaarborgd, zodat de gemeenschap bereid is en blijft om de betreffende wetten en regelingen in stand te houden. In dit wetsvoorstel zijn hiervoor de kaders aangegeven, dat wil niet zeggen dat bij de uitvoeringsorganen geen beoordelingsruimte meer bestaat. In de eerste plaats voorziet het wetsvoorstel in nadere regelgeving bij amvb voor wat betreft de Abw, loaw en loaz, voor de werknemersverzekeringen is dit opgedragen aan het Tica en voor wat betreft de volksverzekeringen aan de SVB. Deze nadere regelgeving heeft betrekking op de oplegging van de boete en de maatregel en, voor de sv-wetten, op de terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen alsmede de tenuitvoerlegging ervan. Naar de mening van het kabinet is dergelijke regelgeving, die is gericht op de afstemming op het concrete geval, noodzakelijk. De invulling van de nadere regelgeving is mede afhankelijk van de aard van de wet waarop de regelgeving is gebaseerd. Er is voor gekozen de nadere regelgeving te delegeren aan het niveau dat zo dicht mogelijk bij de praktijk ligt.

Dit wetsvoorstel verplicht de uitvoeringsorganen weliswaar in bepaalde situaties een boete of maatregel op te leggen of een terugvordering in te stellen, maar dat betekent niet dat het uitvoeringsorgaan geen beoordeling maakt van het individuele geval. Immers in iedere situatie zal het uitvoeringsorgaan aan de hand van de feiten en omstandigheden moeten beoordelen of de bedoelde verplichting is overtreden. Voordat bijvoorbeeld een boete wordt opgelegd, zal het uitvoeringsorgaan moeten vaststellen dat de betrokkene heeft nagelaten relevante feiten mee te delen en dat het hem redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat hij dat wel had moeten doen.

Het lid van de SP-fractie wijst nog in het bijzonder op de voorgestelde aanscherping van het sanctiebeleid WW. Ten aanzien hiervan merken wij het volgende op.

Zoals in het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, waarom de regering niet heeft gekozen voor een aanscherping van de hoogte van de op te leggen maatregel bij verwijtbare werkloosheid in combinatie met de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, al opgemerkt, zijn wij van oordeel dat het opleggen van de maatregel van blijvend gehele weigering bij verwijtbare werkloosheid in beginsel gerechtvaardigd is, omdat zonder die gedraging geen werkloosheid zou zijn ingetreden. Voorts zijn wij van oordeel dat het billijk is de uitkering tijdelijk gedeeltelijk te verlagen over een periode van 26 weken, door het uitkeringspercentage te verlagen van 70 naar 35, indien het niet nakomen

van de verplichtingen als bedoeld artikel 24, eerste lid, onderdeel a, of onderdeel b, onder 3<sup>o</sup>, de werknemer niet in overwegende mate is te verwijten.

De feiten en omstandigheden van het individuele geval zijn beslissend, enerzijds voor de beoordeling van de vraag of in een specifieke situatie sprake is van verwijtbare werkloosheid, anderzijds voor de beoordeling van de vraag of er aanleiding bestaat om af te zien van het blijvend geheel weigeren van de uitkering en in plaats daarvan de tijdelijke gedeeltelijke weigering van de uitkering als maatregel op te leggen. Deze beoordeling is aan de bedrijfsvereniging.

Wij vermogen niet in te zien dat in een dergelijke systematiek de doelmatigheid van regelgeving te ver is doorgevoerd ten koste van de rechtvaardigheid. Immers een verdere nuancering binnen het begrip verwijtbaar, middels begrippen als «verminderd verwijtbaar», «zeer verwijtbaar» en «uiterst verwijtbaar» – welke begrippen naar ons oordeel slechts betrekking zouden mogen hebben op de mate waarin betrokkene zijn gedrag is aan te rekenen en de mate van voorzienbaarheid van de werkloosheid – zou zeker niet bijdragen aan een uniform sanctiebeleid en een concreter en objectiever begrippenkader waarmee de rechtsgelijkheid beter wordt gewaarborgd.

Het lid van de SP-fractie betwijfelt of het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Als voorbeeld wordt genoemd de uitkeringsgerechtigde die zijn werkbriefje te laat inlevert en vervolgens wordt geconfronteerd met een boete, met alle waarborgen daarom heen. De vrees is dat het wetsvoorstel onnodig bureaucratisch zal uitwerken.

In tegenstelling tot het lid van de SP-fractie zijn wij van oordeel dat de in het wetsvoorstel opgenomen regelingen uitvoerbaar zijn. Zoals al eerder aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie is met de uitvoeringsorganen verschillende malen overleg geweest. Knelpunten zijn zoveel mogelijk opgelost. Wij gaan ervan uit dat na een invoeringstermijn van drie maanden de uitvoeringsorganen voldoende voorbereid zullen zijn om het wetsvoorstel goed te kunnen uitvoeren.

Naar aanleiding van het door het lid van de SP-fractie genoemde voorbeeld merken wij op dat in geval van het niet tijdig inleveren van een werkbriefje geen boete, maar een maatregel wordt opgelegd. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is dit aspect een aantal malen aan de orde geweest. Bij nota van wijziging is het wetsvoorstel in die zin aangepast dat voor zover het gaat om het niet tijdig verstrekken van informatie op verzoek van het uitvoeringsorgaan een maatregel wordt opgelegd. De vrees dat het wetsvoorstel onnodig bureaucratisch zal uitwerken delen wij derhalve niet.

Tot slot merkte het lid van de SP-fractie op dat het wetsvoorstel zal leiden tot onaanvaardbare consequenties die bovendien haaks staan op de overige beleidsterreinen van dit kabinet.

De verwachting is dat 26 000 tot 40 000 mensen niet meer in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Hoe ziet het kabinet dit in het licht van de armoedebestrijding.

In antwoord op voorafgaande vragen is al uiteengezet wat de motivering van dit kabinet is voor de aanscherping van het sanctiebeleid. Ook in relatie met de armoedeproblematiek blijft naar de mening van het kabinet het uitgangspunt dat in geval van verwijtbaar handelen een maatregel moet worden getroffen. Het zou naar ons oordeel niet juist zijn om een door een getroffen maatregel ontstane verslechterde inkomensituatie, in het kader van de armoedebestrijding zonder meer corrigerend op te treden ten aanzien van de inkomenssterugval. In noodgevallen zal echter met bijstand in de noodzakelijke bestaanskosten worden voorzien, rekening houdend met de specifieke situatie.

Het lid van de SP-fractie meende verder dat een gevolg van het wetsvoorstel zal zijn dat de werknemer in geval van een slechte arbeidsverhouding met zijn werkgever vanwege de dreiging van verlies van uitkeringsrechten niet meer bereid zal zijn de arbeidsovereenkomst te beëindigen. Onder verwijzing naar hetgeen wij hiervoor hebben geantwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de VVD-fractie, merken wij aansluitend nog het volgende op. In een situatie van een verstoorde arbeidsrelatie, zoals door vragensteller wordt bedoeld, zal veelal beëindiging van de arbeidsverhouding door middel van een ontslagvergunning dan wel door ontbinding van de arbeidsovereenkomst plaatsvinden. De bedrijfsvereniging zal dan – net als thans – moeten beoordelen of de verstoring van de arbeidsrelatie die aan de beëindiging van de arbeidsverhouding ten grondslag ligt, aan de werknemer is te verwijten en aan de hand daarvan eventuele aanspraken op een WW-uitkering al dan niet honoreren. Wij zien niet in dat het wetsvoorstel hierin wezenlijk verandering brengt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. P. W. Melkert

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