

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)

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 1 maart 1996

De leden van de **CDA**-fractie wilden naar aanleiding van de memorie van antwoord nog enkele aanvullende vragen stellen, vooral ook omdat verschillende antwoorden het tegendeel van de noodzakelijke duidelijkheid hebben gebracht. Van verschillende kanten zijn vragen gesteld over de blijvend gehele of gedeeltelijke weigering van de bijstandsuitkering, een mogelijkheid waaraan de regering meent te moeten vasthouden, maar die bij amendement is geschrapt.

Uit de memorie van antwoord meenden deze leden nu te moeten opmaken, dat het ook naar de mening van de regering duidelijk is 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.

Wat is dan de zin geweest van dit hardnekkig vasthouden aan de mogelijkheid van blijvend gehele of gedeeltelijke weigering? Of anderszins, haalt de regering achteraf haar gelijk door deze procedure-uitleg?

Ook de beantwoording van de vragen in het kader van het artikel van mr. M. J. Sluis in Sociaal Recht 1995, 11 liet bij deze leden nog enige twijfel bestaan.

Immers, bij de invulling van de dringende reden-bepaling – zo wordt in de memorie van antwoord gesteld – dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. Moet hieruit worden opgemaakt, zo vroegen deze leden zich af, dat het wetsvoorstel toch het uitgangspunt van de Centrale Raad van Beroep volgt, namelijk dat toetsing aan het beginsel van de rechtszekerheid – één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – bij herziening/intrekking met terugwerkende kracht moet plaatsvinden? Welk beleid zal dan worden ontwikkeld bijvoorbeeld om gelijke gevallen te behandelen? Deze vraag klemmt temeer daar in de nota naar aanleiding van het verslag aan de

¹ Samenstelling:

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

Tweede Kamer is vermeld dat de dringende reden-bepaling is gereserveerd voor incidentele gevallen.

Een derde punt betreft de implementatie van de wetswijzigingen in de uitvoeringspraktijk. De staatssecretaris ging vrij uitvoerig in op de door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen. Door de beantwoording van deze vragen waren de zorgen van deze leden toch niet geheel weggenomen.

Er op grond van de berichtgeving van Tica en SVB van uit gaande dat een voorbereidingsperiode van drie maanden voor implementatie van de wetswijzigingen van drie maanden na publikatie van de wet in het Staatsblad voldoende is, vroegen zij zich af of deze publikatie eerst plaatsvindt na goedkeuring van de besluiten door het Ctsv.

De besluiten zijn door het Tica eerst kort geleden genomen en dat betekent dat eerst toen de termijnen voor goedkeuring door het Ctsv, etc. gingen lopen (2 x 3 maanden maximaal). Hierbij gingen deze leden gemakshalve dan maar van goedkeuring uit; anders zijn de consequenties niet te overzien. Overigens zat de pijn voor deze leden vooral in het gestelde over de uitvoering door de gemeenten.

De leden van de CDA-fractie stelden een nadere uiteenzetting op prijs terzake van de zinsnede «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». Immers, mede gelet op de door de regering beoogde nauwe samenwerking tussen bedrijfsverenigingen, sociale diensten en arbeidsvoorziening terzake, achtten deze leden een gelijke invoeringsdatum over de gehele linie zo niet noodzakelijk, dan toch uitermate wenselijk.

Gaarne vernamen zij de reactie van de regering; zij deelden mee zich te kunnen voorstellen dat om al deze redenen de invoeringsdatum later wordt gesteld.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden kennisgenomen van de memorie van antwoord en hadden geconstateerd dat op een aantal van hun vragen een niet bevredigend antwoord was gegeven. Zij hechtten eraan over meer diepgaande antwoorden te beschikken alvorens het wetsvoorstel plenair te behandelen.

Zij hadden gevraagd naar een antwoord op de in het artikel van mr. M. J. Sluis (in Sociaal Recht 1995–11) opgeworpen vragen. Zij hadden geconstateerd dat dit antwoord zich beperkt tot een bewijsvoering van het feit dat, in tegenstelling van wat de auteur stelt, de rechtszekerheid geen geweld wordt aangedaan. De aan het woord zijnde leden wilden echter het antwoord vernemen op de concrete vragen die in het artikel worden opgeworpen terzake van het herzien en terugvorderen van uitkeringen:

- het ingangstijdstip van de herziening (p. 339, 1e kolom, r. 19 van onder e.v.)
- de noodzaak van separate besluiten tot het opleggen van een maatregel en tot herziening (p. 339, 2e kolom, r. 13 van boven e.v.)
- het tijdstip waarop de terugvorderingstermijn ex art. 3:309 BW ingaat (p. 341, 1e kolom, r. 1 van boven e.v.)
- de implicatie van art. 6:2 BW (p. 341, 1e kolom, r. 8 e.v.).

De terugvorderingsplicht van de uitkeringsorganen impliceert, dat ook als betrokkene geen verwijt kan worden gemaakt met betrekking tot de onverschuldigde betaling of als deze niet had kunnen weten dat hij ten onrechte een uitkering genoot, het onverschuldigde – behoudens «dringende redenen» – moet worden teruggevorderd. Hoe verhoudt dit zich met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel? Mag een uitkeringsgerechtigde er niet vanuit gaan dat de uitkeringsorganen berekend zijn voor hun taak? Welk rechtsbeginsel rechtvaardigt dat hij/zij

achteraf wordt opgezadeld met de gevolgen van kennelijke incompetentie van de uitkeringsorganen?

Welk bedrag wordt teruggevorderd: de netto- of de bruto-uitkering (incl. OT)? De zinsnede «hetgeen anderszins onverschuldigd is uitbetaald» lijkt te duiden op terugvordering van het bruto-bedrag. Geldt dit ook wanneer ten onrechte onvoldoende loonbelasting of werknemerspremies sociale verzekeringen zijn ingehouden? Of bijvoorbeeld als onverschuldigde uitkeringen via de werkgever zijn betaald?

De leden van de fractie van de PvdA hadden kennisgenomen van de herhaling van zetten rond het begrip «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM. Alleen boeten vallen naar het oordeel van het kabinet onder dit begrip; maatregelen niet. Evenredigheidstoetsing van een maatregel is derhalve niet toegestaan.

Zijn de uitvoeringsorganen sociale zekerheid niet gehouden zich te conformeren aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur? En behoort het evenredigheidsbeginsel niet tot deze algemene beginselen?

Overigens waren de aan het woord zijnde leden er allerminst van overtuigd dat de stellingname dat uitsluitend boeten, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, onder de criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM vallen, houdbaar zal blijken te zijn. Zowel de aard van de overtreden norm (verwijtbare werkloosheid) als de aard en mogelijke zwaarte van de sanctie (blijvende gehele weigering van de uitkering) (zie NJCM-Bulletin 20-4-1995) geven daar aanleiding toe.

In de memorie van antwoord geeft de regering er blijk van de twijfel te delen. Daarin wordt gesproken over «bij de huidige stand van de jurisprudentie». Mede gezien de implicaties van maatregelen ten opzichte van boeten is het denkbaar dat de maatregelen op termijn wel degelijk onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM zullen vallen. Is de regering voornemens in dat geval wetswijziging aan de Staten-Generaal voor te leggen?

Een criminal charge (dreiging van boete) impliceert waarborgen in de sfeer van de rechtsbescherming, waaronder het zwijgrecht. Wanneer komt belanghebbende een zwijgrecht toe? Hoe verhoudt dit zich met de inlichtingenplicht? Komt er een instructie voor de uitvoeringsorganen sociale zekerheid terzake? Zo ja, sluit die dan aan op de richtlijnen in het strafrecht met betrekking tot sociale verzekeringszaken?

Bij de derde nota van wijziging introduceert de regering zelf een vorm van evenredigheidstoetsing. De rechtvaardiging van de blijvende gehele weigering bij verwijtbare werkloosheid is gestoeld op de verzekeringsgedachte: wie het risico zelf over zich afroept, kan geen recht doen gelden op een uitkering. Kan de verzekerde echter de werkloosheid niet in overwegende mate worden aangerekend, dan krijgt hij tóch een sanctie opgelegd, zij het geen blijvende gehele weigering, maar 35% gedurende 26 weken. Hierdoor ontstaat interpretatievrijheid voor de uitkerende instantie. Is het niet voor de hand liggend dat een uitkerende instantie die zich conformeert aan de beginselen van behoorlijk bestuur, de mate waarin de werknemer de gedraging verweten kan worden en de relatieve zwaarte van de sanctie (namelijk afhankelijk van de lengte van het uitkeringsrecht) meeweegt?

De aan het woord zijnde leden zouden daar alleszins begrip voor hebben, maar ze constateerden wel dat door de introductie van de «tussensanctie» in de derde nota van wijziging een «systeemfout» in de wet is geïntroduceerd. De beoordeling van de «verwijtbaarheid», waarbij persoonlijke omstandigheden in aanmerking genomen moeten worden, zal leiden tot een grote hoeveelheid interpretaties en verschillen.

Hetzelfde zal zich, dachten zij, voordoen bij het begrip «passende arbeid». In de in 1992 aan de Tweede Kamer gestuurde en op jurispru-

dentie gebaseerde nota «Passende arbeid» is aangegeven dat passende arbeid moet worden afgewogen tegen meerdere dimensies: duur werkloosheid, vroegere arbeid, reistijd, opleiding, gezinssituatie, medisch-sociale situatie, etc. Distantieert de regering zich van deze benadering? Zo nee, waarom doorkruist het rigide sanctiesysteem een méérdimensionele benadering door uit te sluiten dat de sanctie wordt aangepast aan de weigering van (meer of minder) passende arbeid? Dit zou toch ook meer tegemoet komen aan de eis van «maatwerk» zoals de memorie van antwoord stelt?

Het antwoord op hun vraag naar een exegese over de begrippen «werkloosheid:» en «recht op uitkering» wordt even kort als simpel beantwoord met de mededeling dat het juist is dat een uitkering op basis van dienstbetrekking 2 niet wordt beïnvloed door een sanctie op dienstbetrekking 1.

In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 23 985 (bladz. 49) troffen zij een voorbeeld aan waaruit blijkt dat de sanctie van blijvende gehele weigering niet mag worden voortgezet over de uren waarover men weer werk heeft aanvaard (en dat 26 weken volhoudt). Het recht op de loongerelateerde uitkering herleeft dan. Is dat hetzelfde recht op uitkering als bestond ten tijde van de inwerkingtreding van de «blijvende» algehele weigering? Kan iemand de blijvende gehele weigering teniet doen door tijdelijk (gedurende 26 weken) het aantal uren van een andere dienstbetrekking uit te breiden en zich vervolgens om economische redenen weer voor dat aantal uren te laten ontslaan?

Tenslotte hadden de leden van de PvdA-fractie met enige ontzetting kennis genomen van het feit dat werkloze werknemers van wie de WW-uitkering blijvend geheel geweigerd is, niet verzekerd zijn voor de ZW, de WAO/AAW en de Zfw. Zij achtten dit een consequentie die alle grenzen van de evenredigheid te buiten gaat. In het voorlopig verslag gaven zij aan dat de mogelijke gevolgen hiervan zich niet verhouden met het doel van de maatregel: iemand die verwijtbaar werkloos is, sanctioneren met blijvende gehele uitsluiting van het uitkeringsrecht terzake. Wordt iemand nu ziek of arbeidsongeschikt tijdens deze periode – een gebeurtenis die geen enkel verband houdt met het verwijtbare gedrag – dan reiken de consequenties veel verder. Arbeidsongeschiktheid kan veel langer duren dan de periode waarop de blijvende gehele weigering van de WW betrekking heeft. Anders dan de verwijtbaarheid ten aanzien van de werkloosheid en de mogelijkheden om door weer te gaan werken onder de sanctie uit te komen, is ziekte of arbeidsongeschiktheid iets waarop betrokkene geen invloed kan uitoefenen. Een WW-gesanctioneerde de toegang tot de WAO ontzeggen, verlengt de WW-sanctie mogelijk tot levenslang. Uitsluiting uit de ziekenfondsverzekering leek deze leden onverantwoord. Lang niet alle betrokkenen kunnen «meeliften» met een wel-verzekerde partner. Lang niet alle betrokkenen zullen in de bijstand terechtkomen. Zij zullen derhalve onverzekerd zijn.

Het verbaasde de aan het woord zijnde leden dat hierover in de memorie van antwoord zo luchthartig wordt gedaan. Er is immers een recent precedent: Eind 1993 werden in de WW artikel 16 lid 3 en 4 ingevoegd teneinde te bewerkstelligen dat schadevergoedingen aan ontslagen werknemers bij direct vertrek beschouwd zouden worden als loon. Gedurende de fictieve opzegtermijn zou de ontslagen werknemer geen recht op een WW-uitkering hebben. De invoering hiervan is opgeschort, omdat men tot de ontdekking kwam dat betrokkenen dan niet

verzekerd zouden zijn voor de ZW, de WAO en de Zfw. Vervolgens zijn de betreffende artikelleden in de Veegwet vervallen. Deze leden konden zich niet voorstellen dat de argumentatie die zo kort geleden nog opgeld deed, nú van geen betekenis wordt geacht. De leden van de **CDA**-fractie sloten zich bij deze vragen aan.

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen