

Vergaderjaar 1995–1996

**23 909**

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

**Nr. 14**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 30 oktober 1995

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het nader verslag en de tweede nota van wijziging schriftelijk overleg met de regering gevoerd ingevolge artikel 27b van het Reglement van Orde.

De commissie brengt van dit overleg het volgende verslag uit.

De voorzitter van de commissie,  
De Jong

De griffier van de commissie,  
Pe

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA) ondervoorzitter, De Jong (CDA) voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (Groenlinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Boogaard (Groep Nijpels), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoel (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD).

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijksma (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Van Boxtel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD).

## **VRAGEN VAN DE COMMISSIE**

### **1. Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie wensen van de regering te vernemen of zij het niet gewenst acht dat de uitvoeringsorganisaties bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen boete (maximaal f 5000,-) aansluiting zoeken bij het vervolgingsbeleid van het desbetreffende arrondissement.

Voorts vragen deze leden waarom het openbaar ministerie in kennis gesteld moet worden van het opleggen van een administratieve boete (art. 27a WW, 14a ABW e.v.). Is het de bedoeling dat hiermee een recidive-administratie opgezet wordt? Gaat deze meldingsplicht ook voor fiscale boeten gelden, zo vragen deze leden. Zijn de gegevens over administratieve boeten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur openbaar en zo ja, voor wie, wanneer en op welke voorwaarden. Zijn de gegevens over administratieve boeten van de Belastingdienst op grond van deze wet openbaar en zo ja, op welke wijze. Deze vraag wordt mede gesteld naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof (EHRM BNB 1994/175).

Nu voor het belastingrecht een wetsvoorstel bij de Kamer aanhangig is waarbij het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht herzien wordt (Kamerstukken II, 1993-1994, 23 470), vragen de leden van de PvdA-fractie een overzicht van de verschillen tussen beide rechtsgebieden. Dit te meer, nu recentelijk op dit wetsvoorstel een nota van wijziging is ingediend (Kamerstukken II, 1993-1994, nr. 9). Wordt het mogelijk ten aanzien van het sociale zekerheidsrecht en het belastingrecht een gelijkwaardig vervolgingsbeleid te voeren, zowel ten aanzien van de openbaarheid als ten aanzien van de strafbaarheid?

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of het waar is dat er in 1994 in Nederland zo'n 9000 sociale zekerheidsfraude-zaken (particulieren en werknemers) bij de rechter zijn behandeld tegenover 350 belastingfraude-zaken. In dit verband wensen zij te vernemen of het waar is dat er geen belastingfraude-zaken lager dan een bedrag van f 25 000,- bij de rechter aanhangig zijn gemaakt tegenover een bedrag van f 6 000,- als het gaat om sociale zekerheidsfraude.

Verder wensen de leden van de PvdA-fractie van de regering te vernemen of het niet wenselijk dan wel noodzakelijk is dat vanwege de bevoorschotting art. 81 ABW gehandhaafd blijft. Immers, in geval van verrekening van een met terugwerkende kracht geweigerde uitkering van de bedrijfsvereniging zal bijstand met terugwerkende kracht mogelijk moeten blijven. Indien deze mogelijkheid wordt uitgesloten, heeft de betrokkene over een dergelijke periode geen inkomen. Ook de mogelijkheid om een directe verrekening te laten plaatsvinden tussen de bedrijfsvereniging en de sociale dienst voorkomt in dat geval een lastige verhaalsprocedure.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de doelmatigheidstoets bij het verhaalsrecht in de ABW (op de ex-partner) geleid heeft tot het niet verhalen van een bedrag van minder dan f 100,- per maand. Deze leden vragen of deze mogelijkheid uit hoofde van doelmatigheid en efficiëntie ook niet bij het verhalen van onverschuldigde betaling toe te passen ware.

Deze leden constateren voorts dat in de ABW geen onderscheid gemaakt wordt in de ontstaansgrond van een terugbetalingsverplichting. Op grond van welke overweging stelt de regering voor de huidige bevoegdheid van de gemeenten om schulden die binnen de toepassing van de ABW bestaan en te goeder trouw zijn geheel kwijt te schelden af te schaffen.

Is de regering van mening dat in relatie tot bijvoorbeeld de Faillissementswet het langer dan 3 jaar leven op een inkomen gelijk aan

de beslagvrije voet een dringende reden is om schulden binnen de toepassing van de ABW kwijt te schelden (fraudegevallen daargelaten)?

Artikel 14 ABW impliceert een blijvende weigering van de bijstand. Acht de regering dat, gelet op het doel van de ABW, juist of meent zij met de leden van de PvdA-fractie dat bijstand op grond van broodnood een blijvend recht is? Welke gevolgen heeft dat voor de redactie van het onderhavige artikel, zo vragen deze leden.

Artikel 14f ABW is onduidelijk geredigeerd, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Een andere gemeente of uitvoeringsorgaan krijgt de bevoegdheid om zonder machtiging de boete te betalen aan de gemeente die deze heeft opgelegd. Wat echter niet geregeld is dat deze instantie ook bevoegd is deze betaling te verrekenen met de te verstrekken uitkering. Een aanpassing ware wenselijk, zo menen deze leden.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie of het niet wenselijk is dat er voor het college van burgemeester en wethouders een mogelijkheid wordt geïntroduceerd om te mogen afzien van een maatregel op grond van hardheid of een duidelijk gewijzigde opstelling van de uitkeringsgerechtigde danwel deze te herzien.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van de nota naar aanleiding van het nader verslag en de tweede nota van wijziging kennis genomen. Naar aanleiding hiervan wensen zij de navolgende vragen aan de regering te stellen.

Heeft de regering inzicht in het aantal ontslagen dat aangevraagd zal worden vooruitlopend op de strengere sancties in dit wetsvoorstel? Wat zijn hiervan de gevolgen voor met name oudere werknemers? Is met de hogere WW-kosten ten gevolge van deze ontslagen rekening gehouden bij de berekening van de financiële gevolgen?

Voorts wensen deze leden van de regering te vernemen welke de kosten voor rechtsbijstand zijn, die het gevolg zijn van dit wetsvoorstel. In aansluiting hierop vragen deze leden of de rechterlijke macht voldoende capaciteit heeft om de verzwaren van de werklast op te vangen en de zaken in het kader van het «lik-op-stuk»-beleid snel te behandelen.

Vervolgens verzoeken de leden van deze fractie de regering een heldere en eenduidige definitie geven van de begrippen «verwijtbaar werkloos» en «verwijtbaar gedrag», zoals die ook door de uitvoeringsinstanties gehanteerd zouden moeten worden.

Verder verzoeken deze leden de regering een antwoord op de volgende vragen te geven.

Wat zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de flexibiliteit op de arbeidsmarkt? Hoe worden werknemers geïnformeerd over hun verplichtingen om zich tot het uiterste te verzetten tegen ontslag? Wat is in dit verband de definitie van «redelijkerwijs»? Waar worden de nadere regels gepubliceerd, zodat werknemers en uitkeringsgerechtigden weten waar zij aan toe zijn met de nieuwe wetgeving?

Wat zijn de beroepsmogelijkheden voor iemand die een maatregel of een boete opgelegd krijgt? Is invordering van een boete toelaatbaar, voordat de rechter zich erover heeft uitgesproken?

Hoe zorgvuldig is een besluitvorming als de hoorplicht telefonisch afgedaan kan worden en cliënt geen aanmaning krijgt? Waarom wordt de visie van betrokkene niet op schrift gesteld?

Waarom is in dit wetsvoorstel niet aangesloten bij het rechtszekerheidsbeginsel, zoals dat in de rechtspraak gehanteerd wordt, namelijk dat herziening/intrekking van de uitkering met terugwerkende kracht niet is toegestaan, tenzij betrokkene had kunnen begrijpen dat hij geen recht had op de uitkering?

Wat is het verschil tussen een herziening met terugwerkende kracht en een (andere) beslissing achteraf?

Wanneer is er sprake van een dringende reden, waarbij van een verplichting tot terugvordering kan worden afgezien?

Wat zijn de sancties voor uitvoeringsinstanties, indien zij (mede-)schuld hebben aan het ten onrechte verstrekken of het verstrekken van een te hoge uitkering?

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie hoe groot het draagvlak bij de uitvoeringsinstanties voor dit wetsvoorstel is. Hoe ziet de regering de praktische uitvoeringsmogelijkheden? Aan welke invoeringstermijn wordt gedacht?

De leden van de VVD-fractie hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van de nota naar aanleiding van het nader verslag en de tweede nota van wijziging. Deze leden wensen thans nogmaals te benadrukken dat zij zich met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel – een aanzienlijke aanscherping en uniformering van het sanctiebeleid – kunnen verenigen. Niettemin hebben zij naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag en de tweede nota van wijziging nog een aantal opmerkingen en vragen.

In reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie of de maximumboete van 5000 gulden geen verlaging betekent ten opzichte van het huidige systeem waar ook een algehele weigering van de uitkering kan plaatsvinden, stelt de regering dat het hier juist een uitbreiding betreft. Deze leden begrijpen dat een blijvend gehele weigering van de uitkering thans slechts in een bepaald aantal sociale zekerheidswetten mogelijk is, en dat de invoering van de boete dus een uitbreiding van het sanctie-instrumentarium betekent. Niettemin impliceert een en ander volgens deze leden ook dat in een bepaald aantal gevallen de sanctiemogelijkheid wordt beperkt van een blijvend gehele weigering tot een boete van 5000 gulden. Zij verzoeken de regering uiteen te zetten of deze constatering juist is, in welke concrete gevallen dit kan plaatsvinden en of een en ander wel wenselijk is.

Voorts zijn de leden van de VVD-fractie vooralsnog evenmin overtuigd van de keuze van de regering om niet over verwijtbare werkloosheid te spreken indien men werkloos wordt omdat de echtgenoot of echtgenote een baan heeft aanvaard, waardoor men naar een verre stad moet verhuizen. Op grond van de huidige jurisprudentie mag zulks dan wel het geval zijn, deze leden zijn echter van mening dat dit een eigen keuze is en niet door middel van de sociale zekerheid moet worden gefaciliteerd. Waar de regering wijst op de gevaren voor de arbeidsmarktmobiliteit, wijzen deze leden op de afwenteling op het collectiviteit van een individuele keuze en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid.

Naar de mening van deze leden betekent mobiliteit geenszins het aanvaarden van een baan elders onder gelijktijdige instroom in de collectief gefinancierde WW door de partner. Zij verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie waarom de regering gekozen heeft voor de figuur van weigering van de WW-uitkering als sanctie bij verwijtbare werkloosheid. Ware het niet beter bij verwijtbare werkloosheid het uitkeringsrecht niet te laten ingaan, om alle dubbelzinnigheid in dezen te vermijden? Een sanctie is in deze omstandigheden immers niet meer nodig.

De leden van de D66-fractie kunnen in zijn algemeenheid de voorstellen, neergelegd en behandeld in de schriftelijke voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel onderschrijven. Op onderdelen hebben de leden van de D66-fractie kanttekeningen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij met deze leden ervan overtuigd is dat het ontstaan van het zwijgrecht beter gemarkeerd kan worden via het gebruik van een boete-inspecteur en dat op deze manier de waarborgen van artikel 6 EVRM beter gegarandeerd worden en dat het de eenheid in het boetebeleid bevordert. Deze leden vragen de

regering of het bovenstaande niet opweegt tegen de problemen die een aparte boetefunctionaris in de praktijk kan opleveren, daar het voor de uitvoering ook voordelen zoals het scheppen van duidelijkheid voor de uitvoering met zich brengt. Deze leden vragen de regering in te gaan op het voorstel van de leden van de D66-fractie om voor kleinere gemeenten een samenwerkingsverband te creëren of dat deze gemeenten worden ondergebracht in zelfstandige regionale bureaus die de boetezaken van de verschillende uitvoeringsorganen in de regio zouden moeten overnemen en afhandelen.

Voorts zijn de leden van de D66-fractie van mening dat het beantwoorden van vragen, of deze mondeling of schriftelijk geschieden, altijd een psychische druk legt op de persoon in kwestie. Het feit dat de vragen op schrift staan en dat de persoon tijd heeft om erover na te denken doet volgens deze leden niet af aan het feit dat deze persoon gewezen moet worden op het feit dat hij niet tot antwoorden verplicht is. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat in de administratieve sfeer bij de verdachte al snel de indruk zal bestaan dat hij tot antwoorden verplicht is. De leden zijn van mening dat de cautieplicht vooral van belang is, daar het contact tussen administratie en de burger voor een belangrijk deel schriftelijk verloopt. Graag zien deze leden hierop een reactie van de regering.

Vervolgens zijn de leden van de D66-fractie niet helemaal tevreden met het antwoord van de regering op de vraag die deze leden hebben gesteld met betrekking tot het handelen indien na de oplegging van de boete blijkt dat de zaak een groter belang blijkt te hebben, waardoor strafrechtelijke vervolging is geïndiceerd. Deze leden vragen de regering of er sprake kan zijn dat het ne bis in idem-beginsel belet dat de persoon nog een keer berecht kan worden. Het ne bis in idem-beginsel belet dat iemand telkens kan worden lastig gevallen met verschillende aspecten van hetzelfde feit. Graag zien zij hierop een reactie van de regering tegemoet.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie de regering hoe zij inhoud gaat geven aan de toezegging betere voorlichting te gaan geven om de pro-forma-problematiek terug te dringen. Deze leden verwachten, nu er zo'n strenge maatregel opgelegd kan worden bij verwijtbare werkloosheid dat, wanneer het de werknemer niet helemaal duidelijk is of hij nu wel of geen bezwaar moet maken bij de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening, de werknemer sneller geneigd is dit te doen om het zekere voor het onzekere te nemen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de nota naar aanleiding van het nader verslag en de tweede nota van wijziging. De inhoud daarvan geeft hun aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

Deze leden zien heel wel dat het opleggen van een boete in de plaats komt van een strafrechtelijke afhandeling. Zij hebben betoogd dat de direct betrokken uitvoeringsinstantie de betreffende boete oplegt in tegenstelling tot, natuurlijk, het OM en de rechter die de strafrechtelijke kant voor hun rekening nemen.

Zij zijn echter van mening dat aan het opleggen van een boete door de uitvoerende instantie sterk subjectieve kanten kunnen zitten, zeker als daar elementen van een «lik-op-stuk»-benadering aan zitten.

Voorts hebben de leden van de SP-fractie vastgesteld dat in de tweede nota van wijziging het eerder gesignaleerde samenloop-probleem, dat ontstaat bij overtreding van de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen en van overtreding van de controlevoorschriften, is opgelost. Zij blijven echter van mening dat daarmee niet is tegemoet gekomen aan de kritiek die door velen – bij voorbeeld de FNV, rechtshulpverleners, deskundigen uit de universitaire wereld, maar ook enkele politieke partijen – wordt geuit waar het betreft de verscherping van het sanctiebeleid.

De grootste grief daarbij is dat de tot nu toe bestaande vrijheid bij het opleggen van sancties sterk wordt ingeperkt, doordat er een sanctieplicht komt en in veel meer gevallen dan thans (3% volgens mr J.J.A. Kooijman, Sociaal Maandblad Arbeid) een volledige uitsluiting van uitkering zal plaatsvinden; zelfs wanneer het een ABW-uitkering betreft. De beantwoording van de onderscheidene casusposities door de regering op pag. 13 en 14 van de nota heeft de leden van de SP-fractie er niet geruster op gemaakt.

Het door de regering voorgestane sanctiebeleid betekent naar de mening van deze leden dat opnieuw het toepassingsgebied van de WW wordt verengd.

Voornoemde Kooijman zegt dat de door de regering aangehaalde doelstelling van de WW sinds 1987 in het geheel geen doelstelling van de WW is. De leden van de SP-fractie vernemen graag de reactie van de regering op dit punt.

## **2. Inlichtingenverplichting**

De leden van de CDA-fractie vragen met ingang van welk tijdstip het bestuursorgaan de uitkering moet herzien als de informatieverplichting niet is nagekomen. Vanaf de geconstateerde schending van de informatieplicht of vanaf het moment waarop de informatie betrekking heeft?

Voorts wensen deze leden te vernemen wat het verschil is tussen niet en niet-tijdig verstrekken van informatie. Welke handelingen vallen onder informatiefraude en worden met een boete bestraft?

Welke handelingen vallen onder de controlevoorschriften (naast het te laat inleveren van het werkbriefje), waarop bij niet nakoming een maatregel staat.

De leden van de VVD-fractie merken op dat blijkens de tweede nota van wijziging de regering ten aanzien van de sanctie bij het niet-tijdig verstrekken van gegevens door de uitkeringsgerechtigde voor een andere figuur gekozen heeft dan was aangekondigd in de nota naar aanleiding van het nader verslag. Het begrip «onverwijld» wordt nu losgekoppeld van het op verzoek verstrekken van gegevens. Ingeval er nog steeds samenloop van boete- en maatregeloplegging plaatsvindt, krijgt de boete voorrang. Deze leden begrijpen de overwegingen van de regering om met dit voorstel te komen. Enkel in het geval de informatie te laat wordt ingeleverd, maar wel juist is, ligt volgens de regering boete-oplegging niet in de rede. Niettemin vragen de leden van de VVD-fractie of de gekozen figuur te allen tijde een redelijke is. Zo vragen zij zich af of in redelijkheid gesteld kan worden dat de inlichtingenplicht niet is overtreden en derhalve geen boeteoplegging plaatsvindt, indien de informatie weliswaar wordt gegeven maar bijvoorbeeld pas een half jaar na de door het uitvoeringsorgaan vastgestelde termijn. Het komt deze leden vreemd voor dat dit nimmer met de zwaardere boetesanctie zou kunnen worden afgedaan. Kan hier nog wel in redelijkheid worden gesteld dat de inlichtingenplicht niet is overtreden? Wellicht zou dit ook aanleiding kunnen zijn om de informatie bewust veel later dan binnen de gestelde termijn aan het uitvoeringsorgaan te geven, omdat de op te leggen sanctie nimmer een boete kan zijn. Deze leden verzoeken de regering op deze redenering in te gaan.

## **3. Blijvend gehele weigering: mate van verwijtbaarheid/ evenredigheidstoetsing**

De leden van de PvdA-fractie menen dat het geheel elimineren van de evenredigheidstoets in de WW in het onderhavige wetsvoorstel een stap te ver is. Met name in de mate van verwijtbaarheid dient deze evenredigheid een rol te spelen, zo menen deze leden. De besparing die

geraamd is ingevolge de aanscherping van de sancties in de WW kan beïnvloed worden door de introductie van het evenredigheidsbeginsel. De leden van de PvdA-fractie constateren dat thans een opbrengst van f 140 miljoen per jaar wordt geraamd. Indien het evenredigheidsbeginsel wordt toegepast, wat is dan de raming van de te realiseren besparing op dit onderdeel, zo vragen deze leden. En welke verdeling tussen sancties (tijdelijke uitsluiting en korting op de uitkering vanwege een lichtere vorm van verwijtbaarheid) en hoeveel gehele uitsluitingen zouden dan in de groep van 40 000 – die de regering noemt als te sanctioneren gevallen – plaatsvinden? En tot welke ramingen leidt deze berekening, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ter illustratie verzoeken deze leden de regering om commentaar op het citaat van mr. G. C. Boot in het Financieel Dagblad van 13 en 14 september 1995 dat als volgt luidt: «Op grond van het staatsrecht wordt een minister of staatssecretaris ontslagen door de koningin. In de praktijk vraagt hij zelf ontslag nadat de Tweede Kamer een motie van wantrouwen heeft aangenomen. Maar wanneer een minister, voordat het zover is, een gebrek aan vertrouwen voor zijn beleid constateert en eerder opstapt: wordt hij dan verwijtbaar werkloos? En behoort hij zijn recht op wachtgeld daarmee te verspelen? En de staatssecretaris, die vervolgens zijn minister volgt? Ook geen wachtgeld?».

De leden van de D66-fractie vinden dat de regering het zich te makkelijk maakt door te zeggen dat ongeacht de omvang van de uitkering die de werknemer zou ontvangen het risico ten laste moet komen van de werknemer zelf. Op deze manier kan op geen enkele wijze een afweging worden gemaakt tussen de ernst van de gedraging, de mate van voorzienbaarheid en de op te leggen sanctie. Uit de jurisprudentie blijkt dat wanneer iemands gedraging in lichte mate verwijtbaar is in samenhang met een door hem lang en stabiel opgebouwd arbeidsverleden en daaraan verbonden rechten ingevolge de WW van een zeer lange duur de Centrale Raad van Beroep een blijvende gehele weigering van de uitkering alsdan in strijd acht met het evenredigheidsbeginsel (CRvB 14 aug 1990, RSV 1990/357; 23 oktober 1990, RSV 1991/94; 23 juli 1991 RSV 1992/4; 24 december 1991, RSV 1992/150). Deze leden zijn niet overtuigd door de argumenten van de regering dat een bijzondere rechtvaardigingsgrond niet nodig is, indien de wetgever zelf een evenredigheidstoets heeft toegepast. Vooral door de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep die hierboven staan vermeld twijfelen deze leden aan de evenredigheid van de maatregel. De leden van de D66-fractie verwachten dat de bedrijfsverenigingen de werknemer vaak het voordeel van de twijfel zullen geven. Om dit te voorkomen zijn de leden van de D66-fractie van mening dat er een tussenvorm moet worden geïntroduceerd. Deze leden stellen voor dat op licht verwijtbare gedragingen de maatregel van gehele tijdelijk weigering van de uitkering moet volgen. Volgens deze leden moet het mogelijk zijn deze gedragingen aan te geven. Een bijkomend voordeel van deze tussen maatregel is dat het aantal bezwaarschriften zal verminderen.

De leden van de D66-fractie vragen of er een mogelijkheid bestaat om alvorens de maatregel wordt opgelegd een waarschuwing te introduceren. Deze mogelijkheid tot waarschuwing door de bedrijfsvereniging kan dan vooral worden gebruikt bij de verplichting van artikel 24 WW die de werknemer de verplichting oplegt te voorkomen dat hij door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt. Graag zien zij een reactie hierop van de regering tegemoet.

#### **4. Financiële gevolgen**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het Regeerakkoord rekening is gehouden met een besparing van f 125 miljoen door middel van aanscherping van de sancties. Bij het overhevelen van de behandeling van de sancties in de WW naar het onderhavige wetsvoorstel op advies van de Raad van State is rekening gehouden met een opbrengst van f 125 miljoen. Kan de regering toelichten waarom en waardoor de opbrengst van de WW-sancties thans hoger is geraamd dan de nu vigerende taakstelling van f 125 miljoen, zo vragen deze leden.

Is de regering van mening dat de aanscherping van de sancties in de WW moet leiden tot een intensivering van het werk van de uitvoeringsorganisaties op dit terrein en daarmee tot een vergroting van het aantal sancties, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Volgens voornoemde mr G. C. Boot leggen de Sociale Diensten bij 6% van hun klanten sancties op en bedrijfsverenigingen bij 0,2% van de gevallen. Acht de regering het niet gewenst dat door een grotere inspanning van de bedrijfsverenigingen een vergelijkbaar percentage (6%) aan sancties wordt gerealiseerd? Tot welke opbrengst in aantallen en geld leidt dat? Heeft de regering overleg gevoerd met de bedrijfsverenigingen of is zij daartoe bereid om tot een intensiever sanctiebeleid te komen, vergelijkbaar met dat van de sociale diensten.

Vervolgens wensen deze leden van de regering te vernemen of zij het niet aannemelijk acht dat de opbrengst van het aanscherpen van de sancties meer kan liggen in het vergroten van het aantal sancties door een intensivering van de uitvoering dan door het verhogen c.q. het aanscherpen van de strafmaat. Dit mede gezien in het licht van het voor tenminste 50% wegvloeien van de opbrengst naar een verhoging van de kosten van de ABW.

Nu van de gemeenten een meer intensieve rol verwacht wordt bij het inzetten van de ABW, rijst bij deze leden de vraag of dat ertoe leidt dat een toevoeging plaatsvindt in het Gemeentefonds op grond van de uitvoeringskosten van een groter aantal bevoorschottingen.



## **Antwoord van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

### **1. Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of het niet gewenst is dat bij het bepalen van de hoogte van de boete aansluiting wordt gezocht bij het vervolgingsbeleid in hetzelfde arrondissement.

Het kabinet onderschrijft de in de vraag doorklinkende suggestie. Het wetsvoorstel voorziet erin dat omtrent de oplegging van de boete nadere regels worden gesteld. Wat de sociale verzekeringswetten betreft gebeurt dit door het TICA en de SVb. Wat de Abw, IOAW en IOAZ betreft worden de nadere regels bij algemene maatregel van bestuur gesteld. Bij het opstellen van bedoelde regelingen heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het openbaar ministerie om te bezien in welke mate het huidige (landelijk geüniformeerde) vervolgingsbeleid aanknopingspunten kon bieden voor de vaststelling van genormeerde boeten. Het streven is erop gericht een situatie te bewerkstelligen, waarin het beleid ter zake van de bestuurlijke boete en het vervolgingsbeleid ter zake van sociale zekerheidsfraude een logische samenhang vertonen.

De leden van de PvdA-fractie informeren voorts naar de reden van de kennisgeving aan het OM inzake boete-oplegging door het uitvoeringsorgaan. Deze bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen met de bedoeling het una via beginsel te waarborgen. Bij nader inzien blijkt de bepaling overbodig te zijn. In beginsel zijn de uitvoeringsorganen altijd de initiërende partij. Zij bepalen aan de hand van de richtlijnen sociale zekerheidsfraude of de zaak administratiefrechtelijk (boete-oplegging) wordt afgedaan of dat aangifte bij het OM wordt gedaan. Indien besloten wordt tot boete-oplegging wordt geen aangifte bij het OM gedaan. In gevallen waarin wel aangifte is gedaan, maar het OM laat weten van vervolging af te zien, is boete-oplegging door het uitvoeringsorgaan aan de orde. In een dergelijk geval is echter melding van de opgelegde boete aan het OM niet nodig ter waarborging van het una via beginsel. Er bestaat derhalve geen mogelijkheid dat een zaak door twee instanties tegelijk (uitvoeringsorgaan en OM) in behandeling wordt genomen. De betreffende bepaling zal komen te vervallen bij een nota van wijziging, die op zeer korte termijn bij de Kamer zal worden ingediend. Wellicht ten overvloede merken wij op dat de kennisgeving van het OM aan het uitvoeringsorgaan of de zaak strafrechtelijk wordt vervolgd gehandhaafd blijft. Deze bepaling is wel relevant voor het una via beginsel, omdat het uitvoeringsorgaan na deze kennisgeving definitief afziet van boete-oplegging.

In antwoord op de vraag van deze leden of een recidive administratie wordt opgezet wordt opgemerkt dat niet het voornemen bestaat een landelijke algemene recidive registratie ten behoeve van alle genoemde uitvoeringsorganen op te zetten. De gemeenten, bedrijfsverenigingen en de SVb en de Belastingdienst zullen voor de uitvoering van de hen opgedragen wetten wel een eigen recidive registratie bijhouden. Het voeren van een recidive administratie is ook van belang voor een zorgvuldige uitvoering van de richtlijnen sociale zekerheidsfraude. Voor een goede afstemming tussen het vervolgings- en het boetebeleid is het bovendien van belang dat de uitvoeringsorganen periodiek over de toepassing van het boetebeleid aan het OM rapporteren.

Tot slot vragen deze leden of de gegevens met betrekking tot de administratieve boete en de fiscale boete op grond van de WOB openbaar zijn. Hoewel de WOB ook in deze gevallen van toepassing is, wil dat niet zeggen dat de gegevens altijd openbaar zijn. In de WOB is bepaald dat een afweging moet worden gemaakt tussen het openbaar belang en de

privacy van de betrokkene. Deze afweging zal er in beginsel toe leiden dat de gegevens met betrekking tot boete net als de overige gegevens die betrekking hebben op de uitkeringsgerechtigde c.q. belastingplichtige niet openbaar zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen een overzicht te geven van de verschillen tussen het onderhavige wetsvoorstel en het fiscale wetsvoorstel 23 470 (Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht). Naar aanleiding van deze vraag merken wij op dat in paragraaf 5 van de nota naar aanleiding van het verslag op het wetsvoorstel de verschillen tussen beide wetsvoorstellen nader zijn toegelicht en gemotiveerd. Voor de beantwoording van de vraag willen wij derhalve naar deze paragraaf verwijzen. De onlangs bij de Kamer ingediende nota van wijziging op het fiscale wetsvoorstel brengt op deze punten geen veranderingen. In de eerder genoemde nota naar aanleiding van het verslag is tevens aangegeven dat ten aanzien van het merendeel van de waarborgen voortvloeiend uit artikel 6 EVRM overeenstemming bestaat tussen beide wetsvoorstellen. Het kabinet is derhalve van mening dat zowel ten aanzien van de sanctionering als de openbaarheid op beide rechtsgebieden in beginsel een gelijkwaardig beleid kan worden gevolgd.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of het juist is dat in 1994 ongeveer 9000 sociale zekerheids fraudezaken zijn behandeld bij de rechter tegen ongeveer 350 belasting fraudezaken. Alvorens inhoudelijk op de vraag in te gaan willen we opmerken dat gelet op de verschillende wettelijke kaders en de aard van de wetgeving een vergelijking maar beperkt zinvol is. Voor zover vergelijking wel zinvol is wijzen we erop dat na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel het verschil aanmerkelijk zal afnemen. Immers een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is het verminderen van het aantal sociale zekerheids fraudezaken dat strafrechtelijk wordt afgehandeld.

Voor wat betreft het aantal fraudezaken blijkt uit de informatie van het ministerie van Justitie dat in 1994 404 verdachten zijn gedagvaard en dat in totaal 314 zaken door de rechter zijn behandeld. Daarnaast zijn er 90 gevallen waarbij het technisch – in de registratie – niet meer te achterhalen is om welke zaken het gaat. Een deel van deze zaken zal vermoedelijk belastingfraude betreffen. Voorts blijkt uit de door het ministerie van Justitie verstrekte informatie dat in 1994 7848 personen door het OM zijn gedagvaard vanwege fraude met uitkeringen sociale zekerheid (7086 bijstandsfraude; 734 werknemersverzekeringen; 28 volksverzekeringen). Een deel van deze zaken zal pas in de loop van 1995 tot een beslissing van de rechter leiden. In totaal zijn er in 1994 5354 zaken door de rechter afgedaan. Het verschil tussen het aantal dagvaardingen en het aantal door de rechter afgedane zaken is voor een deel te verklaren doordat een aantal in 1994 aangemelde zaken pas in 1995 door de rechter wordt afgedaan. Naast dit vertragingseffect kan het verschil ook duiden op voorraadvorming (het aantal geconstateerde fraudezaken is ten opzichte van 1993 toegenomen) en speelt mogelijk ook een registratie-effect een rol. Zaken die voor 1993 zijn ingeschreven en in 1994 door de rechter zijn afgedaan komen om technische redenen niet in de cijfers van de door de rechter afgedane zaken tot uitdrukking.

Op de vraag van deze leden of bij aangifte voor belastingzaken een ondergrens van 25 000 gulden wordt gehanteerd antwoorden wij het volgende. Volgens de geldende richtlijnen worden in het algemeen belastingfraudezaken van particulieren beneden de 12 000 gulden niet door het OM behandeld tegenover een benedengrens van 6 000 gulden voor sociale zekerheidsfraude zaken. Overigens kunnen op grond van de richtlijnen ook sociale zekerheids fraudezaken in de categorie van 6 000 tot

12 000 gulden administratiefrechtelijk worden afgedaan (afhankelijk van de door het OM gehanteerde prioriteitenlijst).

De leden van de PvdA-fractie vragen om handhaving van artikel 81 Abw vanwege de noodzaak van bevoorschotting. Zij stellen dat in geval van verrekening van een met terugwerkende kracht geweigerde uitkering van de bedrijfsvereniging bijstand met terugwerkende kracht mogelijk moet blijven. Verrekening tussen de sociale dienst en de bedrijfsvereniging zou in dat geval een lastige terugvorderingsprocedure voorkomen.

Indien met terugwerkende kracht een WW-uitkering wordt geweigerd, kan een aanvraag voor een bijstandsuitkering worden ingediend, waarbij met het oog op de ingangsdatum van die uitkering van belang is, dat die aanvraag spoedig na de weigering van de WW-uitkering wordt ingediend. Burgemeester en wethouders kunnen in een dergelijk geval met terugwerkende kracht een bijstandsuitkering toekennen in het geval de bedrijfsvereniging besluit de WW-uitkering met terugwerkende kracht te weigeren en als gevolg hiervan besluit het voorschot terug te vorderen. Artikel 75 Abw biedt vervolgens de mogelijkheid om de verleende bijstand zonder machtiging van de belanghebbende tot het bedrag van het door de bedrijfsvereniging verleende voorschot aan de bedrijfsvereniging uit te betalen. Indien de WW-uitkering niet in de vorm van een voorschot is toegekend kan op grond van artikel 87, tweede lid Abw verrekening plaatsvinden. De Abw biedt derhalve voldoende ruimte om voor een dergelijk probleem een oplossing te bieden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een doelmatigheidstoets heeft geleid tot het verhogen van het minimum verhaalsbedrag (f 100,-). Zij vragen zich af of eveneens uit oogpunt van doelmatigheid ook bij terugvordering een zelfde minimum bedrag toe te passen is.

Bij de ophoging van het minimum verhaalsbedrag heeft een andere reden dan doelmatigheid een rol gespeeld. De alimentatierechter merkt alleen een bedrag van f 100,- of hoger per maand aan als een relevante wijziging van omstandigheden van de onderhoudsplichtige. Als gevolg hiervan kan alleen bij een wijzigingsbedrag van f 100,- of hoger een wijzigingsverzoek bij de rechter worden ingediend. In verband hiermee is ook het minimumverhaalsbedrag vastgesteld op f 100,- per maand. Hierdoor behoeft in alle gevallen onder de f 100,- door de gemeenten niet te worden verhaald. Bij de terugvordering speelt een dergelijke afweging niet. De draagkracht van de debiteur is in dit geval niet bepalend voor de hoogte van de vordering, maar alleen voor de vaststelling van het aflossingsbedrag, waarbij tenminste rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. De afweging van kosten en baten (doelmatigheid) speelt bij terugvordering nauwelijks een rol, omdat de terugvorderingsprocedure als gevolg van dit wetsvoorstel eenvoudig en met minder kosten plaats kan vinden.

Deze leden vragen voorts welke overwegingen ertoe hebben geleid om de huidige bevoegdheid van de gemeenten om schulden die binnen de toepassing van de Abw zijn ontstaan kwijt te schelden, af te schaffen.

In de Abw is met uitzondering van toepassing van de dringende reden geen mogelijkheid voorzien om van terugvordering van onverschuldigd betaalde bijstand af te zien. Gemeenten zijn immers sinds 1992 wettelijk verplicht tot terugvordering.

Overigens betekent dit niet dat bijstand die is verleend in de vorm van een geldlening steeds zal moeten worden teruggevorderd. In gevolge artikel 21 Abw bepalen burgemeester en wethouders de aflossingsbedragen en de aflossingsduur en kan bijzondere bijstand voor noodzakelijke duurzame gebruiksgoederen ook worden verleend in de vorm van een bedrag om niet. Hierbij kan worden bepaald dat slechts een gedeelte van de schuld moet worden afgelost en dat het overige gedeelte van de schuld wordt kwijtgescholden.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of – in relatie tot bijvoorbeeld de faillissementswet – het langer dan drie jaar leven op een inkomen gelijk aan de wettelijke beslagvrije voet een dringende reden is om de schuld kwijt te schelden merken wij op dat dit in het algemeen geen dringende reden oplevert. De beoordeling van de aanwezigheid van de dringende reden is maatwerk. Er moet derhalve per geval bekeken worden of hiervan sprake is. Met de eerste nota van wijziging op het onderhavig wetsvoorstel is overigens in een verruiming voorzien van de mogelijkheid voor de gemeente om van terugvordering of verhaal af te zien. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten als uitvoerder van de Abw, IOAW en IOAZ aan de totstandkoming van een minnelijke schuldsaneringsregeling kunnen meewerken. Dit betekent dat in dat kader de gemeente – binnen bepaalde voorwaarden gedeeltelijk van terugvordering kan afzien. Het hangt derhalve van de inhoud van de minnelijke schuldsaneringsregeling af hoe lang en welk bedrag de schuldenaar moet terugbetalen.

Deze leden vragen voorts of de redactie van artikel 14 van de Abw waarin naast de mogelijkheid van het tijdelijk weigeren van de uitkering ook een blijvende weigering van de uitkering mogelijk is, correct is in verband met het sluitstuk karakter van deze wet binnen het kader van de sociale zekerheid.

De mogelijkheid van een blijvende weigering van de bijstand dient mede te worden bezien in het licht van het evenwicht van rechten en plichten dat voor bijstandsgerechtigden in de Abw is vastgelegd. De versterkte activerende werking van de Abw gaat uit van een voor ieder geldende verplichting om medewerking te verlenen om zo snel mogelijk uit de uitkering te komen. Daarbij past niet dat de Abw bijstand zou garanderen voor degenen die hieraan geen enkele medewerking willen verlenen. Ook thans wordt die garantie overigens niet gegeven (zie artikel 14, vijfde lid RWW en artikel 1, tweede lid ABW). Hoewel de mogelijkheid van een blijvende weigering van de uitkering in de praktijk slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegepast zal kunnen worden omdat de bijstand een laatste inkomensvoorziening is, is er in de huidige redactie van artikel 14 voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de sanctiebepalingen in de andere sociale zekerheidswetten. Burgemeester en wethouders blijven daarom beschikken over de mogelijkheid van de blijvend gehele weigering. Zij hebben hiermee in uitzonderlijke gevallen een wapen in handen tegen uitkeringsgerechtigden die zich herhaaldelijk aan zeer ernstige gedragingen schuldig maken en op geen enkele wijze willen meewerken aan maatregelen gericht op de bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening. Daarbij moet worden bedacht dat een blijvende weigering op grond van de omstandigheden van het geval, bijvoorbeeld wegens goed gedrag van de belanghebbende steeds door burgemeester en wethouders kan worden herzien.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden dat artikel 14 f Abw onduidelijk is geredigeerd op het punt van de verrekening in een situatie waarin een andere uitkeringsinstantie is betrokken dan die de boete heeft opgelegd willen wij het volgende toelichten. In het tweede, derde en vierde lid van artikel 14f Abw worden regels gegeven voor verrekening. Op grond van het derde en vierde lid van artikel 14f Abw kan een andere uitkeringsinstantie dan die welke de boete heeft opgelegd, de boete zonder machtiging van de belanghebbende betalen aan de boeteoplegger. Die betaling wordt uiteraard met de lopende uitkering verrekend. In de toelichting op artikel 14f Abw staan mogelijkheden voor verrekening genoemd. Inhouding door een ander uitvoeringsorgaan met afdracht aan de boete-oplegger (pseudo-verrekening) maakt hiervan deel uit.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of het niet wenselijk is een mogelijkheid voor burgemeester en wethouders te introduceren om te

mogen afzien van een maatregel dan wel de mogelijkheid te bieden om een maatregel te mogen herzien.

Artikel 14 derde lid, van de Abw geeft een bevoegdheid aan burgemeester en wethouders om indien daarvoor dringende redenen zijn af te zien van het opleggen van een maatregel. Deze bevoegdheid bestaat niet alleen voorafgaand aan het opleggen van een maatregel, maar ook daarna. Het is ter beoordeling van het uitvoeringsorgaan welke gewijzigde omstandigheden aanleiding geven tot het afzien of herzien van een opgelegde maatregel. O.g.v. artikel 14, tweede lid Abw geldt voor burgemeester en wethouders steeds de verplichting om de maatregel af te stemmen op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de gedraging en de persoonlijke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde.

De leden van de CDA-fractie informeren of inzicht bestaat in het aantal aan te vragen ontslagen vooruitlopend op de strengere sancties bij verwijtbare werkloosheid in het wetsvoorstel.

Zoals bij andere wetsvoorstellen die een aanscherping van beleid betekenen kan niet worden uitgesloten dat ook het onderhavige wetsvoorstel zijn schaduw vooruit werpt. Er bestaat evenwel geen getalsmatig inzicht in het aantal ontslagen dat hierdoor vervroegd zou worden aangevraagd.

De leden van de CDA-fractie wensen voorts te vernemen welke de kosten van de rechtsbijstand zijn, die het gevolg zijn van dit wetsvoorstel en of de rechterlijke macht voldoende capaciteit heeft om de verzwarende werklust op te vangen en de zaken in het kader van het lik-op-stuk beleid snel te behandelen. In de toelichting op het wetsvoorstel hebben we aangegeven dat de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rechterlijke macht met de beschikbare gegevens niet nauwkeurig kunnen worden afgebakend en gekwantificeerd. Enerzijds zullen de kosten voor de rechterlijke macht door de aanscherping van de regelgeving naar verwachting toenemen. Uitvoeringsorganen zullen bijvoorbeeld vaker overgaan tot terugvordering dan thans het geval is, omdat de bevoegdheid tot terugvorderen is omgezet in een verplichting. Een deel van de uitkeringsgerechtigden zal tegen de beslissing bezwaar aantekenen en daarna in beroep gaan bij de rechter. De mate waarin dit zal gebeuren is niet op voorhand aan te geven. Anderzijds zal de rechter ontlast worden door dat het besluit tot terugvordering in het wetsvoorstel executoriale kracht krijgt. In de huidige situatie moet het uitvoeringsorgaan bij gebreke van vrijwillige betaling naar de (civiele) rechter. Daarnaast kunnen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel veel meer fraudegevallen administratiefrechtelijk – door boete-oplegging – worden afgedaan dan nu het geval is. Dat betekent dat minder zaken dan nu door de strafrechter behandeld zullen worden. De conclusie is dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechterlijke macht niet in kaart kunnen worden gebracht. Daarom is besloten tot een evaluatie van de regelgeving waarbij wordt nagegaan wat het feitelijk effect is. Ook de extra kosten voor rechtsbijstand als gevolg van dit wetsvoorstel kunnen niet op voorhand in kaart worden gebracht, omdat niet is aan te geven in welke mate uitkeringsgerechtigden in beroep zullen gaan en in hoeverre daarbij juridische bijstand wordt ingeroepen (de Awb kent geen verplichte procesvertegenwoordiging). Bij de eerder genoemde evaluatie kunnen ook deze kosten achteraf worden gekwantificeerd.

De vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot het begrip «verwijtbaar werkloos» en «verwijtbaar gedrag», de gevolgen voor de flexibiliteit op de arbeidsmarkt, hoe werknemers worden geïnformeerd over hun verplichtingen en publicatie van de nieuwe regels worden in paragraaf 3 van dit verslag beantwoord.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke beroepsmogelijkheden een uitkeringsgerechtigde heeft die een maatregel of boete krijgt opgelegd antwoorden wij op dat de geldende rechtsgang op grond de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in beginsel van toepassing is. Dat betekent dat de betrokkene eerst een bezwaarschrift kan indienen bij het uitvoeringsorgaan dat de primaire beschikking heeft genomen. Tegen de beschikking op het bezwaar kan hij in beroep gaan bij de bestuursrechter, vervolgens kan de betrokkene in hoger beroep gaan. Op grond van de Awb kan de betrokkene hangende het bezwaar of beroep altijd een voorlopige voorziening (waaronder schorsing) vragen bij de president van de rechtbank.

De leden van deze fractie vragen of de invordering van de boete toelaatbaar is voordat een rechter zich erover heeft uitgesproken. In de toelichting op het wetsvoorstel hebben wij aangegeven dat er goede gronden zijn, met name het lik-op-stuk beleid, om af te zien van schorsende werking. Bij de huidige stand van de jurisprudentie op grond van artikel 6 EVRM kan er van worden uitgegaan dat het toelaatbaar is. Zoals hiervoor is gezegd heeft de uitkeringsgerechtigde het recht om bij de president van de rechtbank een voorlopige voorziening te vragen. Los daarvan kan een verzoek om schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit ook altijd aan het bestuursorgaan worden gericht. Een zorgvuldige uitvoering zal met zich meebrengen dat het uitvoeringsorgaan een dergelijk verzoek serieus beoordeelt. Hetzelfde geldt voor de aanmaning tot betaling. In veel gevallen zal het uitvoeringsorgaan eerst een aanmaning zenden alvorens tot feitelijke executie over te gaan. Deze regeling is echter niet in de wet opgenomen omdat de mogelijkheid moet blijven bestaan om in bepaalde gevallen wel direct tot executie te kunnen overgaan.

De leden van CDA-fractie vragen verder hoe zorgvuldig de besluitvorming is als de hoorplicht telefonisch wordt afgedaan. In het wetsvoorstel is bepaald dat degene die een boete krijgt opgelegd naar eigen keuze zijn visie schriftelijk of mondeling naar voren kan brengen. Indien de betrokkene zelf instemt met een telefoongesprek in plaats van een gang naar het kantoor van het uitvoeringsorgaan dan is dat mogelijk. Telefonisch horen is dus alleen mogelijk met instemming van de betrokkene. Gelet op het belang van het horen voor het verdere verloop van de boete-procedure zal het uitvoeringsorgaan zeker aantekeningen van het gesprek maken.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom in het wetsvoorstel niet wordt aangesloten bij het rechtszekerheidsbeginsel zoals dat in de rechtspraak wordt gehanteerd merken wij op dat in het wetsvoorstel wel degelijk 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 indiende belanghebbende wist of had moeten weten dat zijn gedrag laakbaar was. Hoofddlijn van het wetsvoorstel is: indien die laakbaarheid bestaat uit schending van de inlichtingenplicht wordt een boete opgelegd. Indien de laakbaarheid bestaat uit het schenden van andere verplichtingen dan wordt met terugwerkende kracht tot aan het tijdstip van de schending een maatregel opgelegd. Een voorbeeld ter illustratie. Indien een uitkeringsgerechtigde in de loop van zijn WW-uitkering passende arbeid weigert dan wordt vanaf dat moment de resterende uitkeringsduur blijvend geheel geweigerd.

Deze leden vragen verder wat het verschil is tussen een herziening met terugwerkende kracht en een andere beslissing achteraf.

Niet elke beslissing achteraf kan worden aangemerkt als een herziening. Bij een herziening wordt immers teruggekomen op een eerder besluit, en wordt een besluit genomen dat geheel of gedeeltelijk verandering brengt in het recht op uitkering van de belanghebbende, zoals dat in het voorafgaande besluit is bepaald. Anderzijds kan er bijvoorbeeld ook met terugwerkende kracht een uitkering worden toegekend zonder dat er sprake is van een voorafgaand besluit. In een dergelijk geval kan eventueel wel worden gesproken van een beslissing achteraf, maar niet van herziening.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet aan te geven wanneer sprake is van een dringende reden. In de artikelsgewijze toelichting heeft het kabinet gesteld dat aan de verplichtingen die in het wetsvoorstel worden geregeld geen absoluut karakter kan worden toegekend. Uitzonderingen moeten mogelijk zijn indien voor de betrokkene onaanvaardbare consequenties optreden. Om te voorkomen dat het uitvoeringsorgaan dan «contra legem» moet gaan is de betreffende bepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Het gaat uitdrukkelijk niet om algemene of categoriale afwijkingen, maar om incidentele gevallen gebaseerd op een individuele afweging van alle relevante omstandigheden. Niet alleen financiële redenen, maar ook immateriële redenen kunnen een rol spelen. Een nadere duiding van het begrip dringende reden is niet doenlijk, de bepaling is juist opgenomen voor niet precies te voorziene gevallen.

In antwoord op de vraag van deze leden welke sancties bestaan voor de uitvoeringsorganen indien zij (mede)schuld hebben aan het ten onrechte verstrekken van een uitkering willen we wijzen op bepalingen in de Organisatiewet sociale verzekering. Hierin zijn de instrumenten vastgelegd waarover het Ctsv en de Minister kan beschikken indien de uitvoeringsorganen onrechtmatig handelen. Gedacht moet worden aan het geven van aanwijzingen, het weigeren van declaraties, het voordragen van besluiten ter vernietiging. In de Abw is geregeld dat een korting op de bevoorschotting kan plaatsvinden wanneer de uitvoering van de Abw door burgemeester en wethouders ernstige tekortkomingen vertoont. Daarnaast kan in voorkomende gevallen een vergoeding geheel of gedeeltelijk worden geweigerd en een reeds betaalde vergoeding geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd indien in strijd met de Abw bijstand is verleend. Voor de IOAW en IOAZ geldt een vergelijkbare regeling.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie naar het draagvlak bij de uitvoeringsorganen voor dit wetsvoorstel en welke invoeringstermijn gehanteerd zal worden.

In de afgelopen periode is een aantal malen met de uitvoeringsorganen gesproken over diverse onderdelen van het wetsvoorstel. De knelpunten zijn zoveel mogelijk opgelost. Zo is onder andere bij de tweede nota van wijziging het wetsvoorstel gewijzigd op het punt van samenloop boeten en maatregelen. Het is duidelijk dat de invoering van het wetsvoorstel nog de nodige voorbereiding van de kant van de uitvoeringsorganen vergt, zoals het vaststellen van nadere regelgeving, het aanpassen van geautomatiseerde systemen, het instrueren van medewerkers etc. Het kabinet heeft echter de verwachting dat na een invoeringstermijn van 3 maanden het wetsvoorstel zonder noemenswaardige problemen kan worden uitgevoerd. Voor wat betreft de Abw, IOAW en IOAZ wordt opgemerkt dat vanuit het ministerie een implementatie werkgroep van start is gegaan waar VNG, DIVOSA en het Openbaar Ministerie in vertegenwoordigd zijn. Mocht uit dit traject blijken dat de gekozen invoeringstermijn van drie maanden voor gemeenten tot onoverkomelijke problemen zal leiden, dan zal een nieuwe invoeringsdatum worden gezien.

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat in een aantal gevallen de invoering van administratieve boete met een maximum van 5 000 gulden een verlaging betekent ten opzichte van de huidige sanctiemogelijkheid van een blijvend gehele weigering van de uitkering. Als dat het geval is willen zij weten in welke concrete gevallen dat zo is en of het kabinet dit wenselijk vindt.

De door deze leden gemaakte constatering is voor een beperkt aantal gevallen juist. In de WW is het thans mogelijk om in geval van fraude de uitkering geheel of gedeeltelijk blijvend of tijdelijk te weigeren. De zwaarste sanctie, de blijvend gehele weigering passen de bedrijfsverenigingen alleen toe in ernstige fraudezaken. Deze sanctiemogelijkheid kent echter een aantal beperkingen. In de eerste plaats is het alleen maar mogelijk een sanctie toe te passen indien nog recht op uitkering bestaat. Voor zover het wel mogelijk is zullen de bedrijfsverenigingen zeker niet in alle gevallen overgaan tot oplegging van de meest zware sanctie, te weten de blijvend gehele weigering. Dat betekent dat de hiervoor gemaakte vergelijking met de boete in het merendeel van de gevallen niet op gaat. Daarnaast kan de uitkeringsgerechtigde indien een sanctie wordt toegepast het effect ervan tot op zekere hoogte zelf beïnvloeden. Immers door het werk te hervatten vervalt het recht op uitkering en daarmee de sanctie. Een en ander betekent dat ook in de WW de invoering van de boete een verruiming betekent ten opzichte van het huidig instrumentarium. Wellicht ten overvloede merken we nog het volgende op. Indien de bedrijfsvereniging constateert dat over een periode is gefraudeerd, dan zal in de eerste plaats het recht op uitkering over die periode met terugwerkende kracht worden herzien. De ten onrechte betaalde uitkering wordt volledig teruggevorderd. Deze gang van zaken blijft ongewijzigd na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De wijziging betreft de sanctiemogelijkheid, die na de herzieningsbeslissing wordt genomen. De vraag kan gesteld worden of in de WW de boete niet alleen ingevoerd dient te worden in die gevallen waarin een gedeeltelijke of gehele weigering van de uitkering niet meer mogelijk is. Echter uit oogpunt van rechtsgelijkheid heeft het kabinet gekozen voor een sanctiesysteem waarin in alle gevallen van overtreding van de inlichtingenplicht een boete wordt opgelegd, onafhankelijk van de vraag of nog recht op uitkering bestaat.

De vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot het niet verwijtbaar werkloos zijn indien men werkloos wordt omdat de echtgenoot of echtgenote een baan heeft aanvaard waardoor men naar een verre stad moet verhuizen wordt, evenals de vraag waarom gekozen is voor de figuur van de weigering als sanctie bij verwijtbare werkloosheid, in paragraaf 3 van dit verslag beantwoord.

De leden van de fractie van D66 zijn van oordeel dat het moment van ontstaan van het zwijgrecht beter gemarkeerd wordt door de introductie van een boete-inspecteur. Op deze manier worden de waarborgen van artikel 6 EVRM beter gegarandeerd en wordt de eenheid in het boetebeleid bevorderd.

Het kabinet heeft begrip voor het standpunt van de leden van D66 om een zekere mate van afstand te creëren tussen boete-oplegger en uitvoerend ambtenaar, zoals met de introductie van de boete-inspecteur wordt beoogd. In de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 7) hebben we aangegeven waarom niet voor een wettelijke verplichting tot functiescheiding is gekozen. Voorop staat dat het bestuursorgaan altijd zonder vooringenomenheid moet handelen (artikel 4 : 2 Awb). In de praktijk kan dit beginsel echter op verschillende manieren worden gewaarborgd. Het uitvoeringsorgaan kan een aparte functionaris aanstellen voor de boete-oplegging, maar dat is niet noodzakelijk. Met betrekking tot het markeren van het moment waarop het zwijgrecht ingaat willen we nog het volgende opmerken. In dit wetsvoorstel is aangegeven



dat de kennisgeving aan de betrokkene waarin hem wordt meegedeeld dat het uitvoeringsorgaan het voornemen heeft hem een boete op te leggen in het merendeel van de gevallen het moment aangeeft waarop het zwijgrecht ontstaat. De boete-inspecteur is voor het markeren van dat moment geen noodzakelijke voorwaarde. Het kabinet blijft derhalve van mening dat de eventuele functiescheiding het best kan worden overgelaten aan de uitvoeringspraktijk. De rechter beoordeelt achteraf of de procedure rond de boeteoplegging zorgvuldig is geweest.

Deze leden vragen het kabinet te reageren op hun voorstel om voor kleinere gemeenten een samenwerkingsverband te creëren of deze gemeenten onder te brengen in zelfstandige regionale bureaus die de boetezaken van de verschillende uitvoeringsorganen in de regio zouden moeten overnemen en afhandelen.

Het kabinet kan zich voorstellen dat kleinere gemeenten bij de uitvoering van de aan hun zorg toevertrouwde wetten een vorm van samenwerking zoeken die organisatorisch en financieel gezien voordelen biedt boven een werkwijze waarin niet wordt samengewerkt. Een dergelijk samenwerkingsverband hoeft echter geen voorwaarde te vormen voor een goede uitvoering van de wet. Samenwerkingsverbanden komen overigens al voor, bijvoorbeeld op het terrein van terugvordering en verhaal en het bijzonder onderzoek (sociale recherche). In door gemeenten zelf aangegane samenwerkingsverbanden zou ook heel goed invulling kunnen worden gegeven aan de voorbereiding van het boetebesluit. De verantwoordelijkheid voor de beslissing zal echter bij het betrokken college van burgemeester en wethouders moeten blijven liggen, omdat de uitvoering van de wet aan dat college is opgedragen. Zelfstandige regionale bureaus voor boetezaken, die anders dan onder verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders ook de uiteindelijke beslissing nemen, passen naar het oordeel van het kabinet niet binnen de bestuurlijke verhoudingen in de sociale zekerheid.

De leden van de fractie van D66 zijn verder van oordeel dat de cautieplicht moet worden uitgebreid naar schriftelijke situaties, mede gelet omdat een groot deel van de communicatie tussen het uitvoeringsorgaan en de betrokkene schriftelijk verloopt. Naar aanleiding van dit voorstel wijzen wij erop dat in het commune strafrecht de cautieplicht alleen geldt in mondelinge situaties. De reden hiervoor is dat de betrokkene in een directe confrontatie met de uitvoerder zich veel eerder verplicht zal voelen tot antwoorden dan wanneer hem schriftelijk vragen worden gesteld. Deze vorm van de cautieplicht geldt in het strafrecht ook voor de ernstige misdragingen. Om in de sociale zekerheid, waarbij het gaat om relatief lichte vergrijpen een meer uitgebreide cautieplicht in te voeren, wordt niet gewenst geacht. In het eerder genoemde fiscale boete wetsvoorstel is de cautieplicht ook beperkt tot mondelinge situaties. Indien het voorstel van D66 zou worden overgenomen zou het wetsvoorstel op dit punt sterk afwijken van de andere wetten waarin de cautie is geregeld. Overigens zij opgemerkt dat artikel 6 EVRM de cautie niet verplicht stelt, zelfs niet in mondelinge situaties.

Vervolgens willen de leden van deze fractie van het kabinet vernemen of het ne bis in idem beginsel belet dat na boete-oplegging dezelfde zaak voor de rechter wordt gebracht wanneer blijkt dat de fraude omvangrijker is dan eerder was aangenomen. Wij zijn van oordeel dat de voorgestelde regelgeving met betrekking tot de boeteoplegging niet strijdig is met het ne bis in idem beginsel. Indien na de boeteoplegging nieuwe feiten aan het licht komen en de fraude omvangrijker blijkt te zijn dan aanvankelijk was vastgesteld, zal ten aanzien van de nieuwe feiten een aparte beslissing worden genomen. Voor beide zaken afzonderlijk zal aan de hand van de richtlijnen sociale zekerheidsfraude worden beoordeeld of aangifte bij het OM wordt gedaan. Het is dus niet zo dat in eerste instantie wordt besloten de fraude af te doen met een administratieve boete en dat

vervolgens, na constatering van de nieuwe feiten, beide zaken worden samengevoegd en worden overgedragen aan de rechter.

De vraag van de leden van de D66-fractie vragen over voorlichting om de pro-forma-problematiek terug te dringen komt in paragraaf 3 van dit verslag aan de orde.

De leden van de SP-fractie zijn van oordeel dat aan het opleggen van een boete door een uitvoeringsorgaan sterke subjectieve kanten kunnen zitten. Over de vraag of boete-oplegging door een bestuursorgaan wel of niet gewenst is, is discussie geweest. Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten inzake handhaving door bestuurlijke boete aangegeven dat de bestuurlijke boete een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de rechtshandhaving. Voorwaarde is wel dat de bestuurlijke handhaving onder controle staat van een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Daarnaast zijn een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaraan het boete-systeem moet voldoen. Tevens dienen de waarborgen voor de betrokkene helder te zijn. Het kabinet is van mening dat de administratieve boete zoals in dit wetsvoorstel wordt geregeld voldoet aan de normen die de Toetsingscommissie heeft opgesteld. Zoals al eerder is aangegeven bij de beantwoording van vragen van de leden van D66 dient het bestuursorgaan altijd zonder vooringenomenheid te behandelen. Daarnaast dient het uitvoeringsorgaan uiteraard de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, ook wanneer het gaat om het zogenaamde lik-op-stuk-beleid.

De leden van de fractie van de SP merken op dat de toe nu toe bestaande vrijheid bij het opleggen van sancties sterk wordt ingeperkt, doordat er een sanctieplicht komt en in veel meer gevallen dan thans een volledige uitsluiting van de uitkering zal plaatsvinden, zelfs wanneer het een Abw-uitkering betreft.

Wat betreft de Algemene bijstandswet blijft de verplichting tot het opleggen van maatregelen gehandhaafd. Op grond van de huidige Rww-sanctie bepalingen zijn burgemeester en wethouders al verplicht om in de daartoe omschreven gevallen een maatregel op te leggen. Ook in de huidige situatie kan dat leiden tot een uitsluiting van de uitkering.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie een reactie te geven op een opmerking van de heer Kooijman in een onlangs in het Sociaal Maandblad Arbeid verschenen artikel wordt in paragraaf 3 van dit verslag ingegaan.

## **2. Inlichtingenverplichting**

De leden van de CDA-fractie vragen met ingang van welk tijdstip de uitkering moet worden herzien als de informatieverplichting niet is nagekomen. De wijze van toepassing van de herzieningsbevoegdheid wordt beheerst door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het uitgangspunt is dat de herziening ingaat op het moment dat de gewijzigde situatie is ontstaan. Het gaat hierbij om feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de hoogte en de duur van de uitkering en die, indien ze tijdig beschikbaar waren geweest, tot aanpassing van de uitkering hadden geleid. Indien bijvoorbeeld iemand met opzet onjuiste gegevens heeft verstrekt over inkomsten uit arbeid, ligt het voor de hand de uitkering te herzien tot op het moment van de aanvang van het verkrijgen van die inkomsten, dus vanaf het moment, waarop de informatie betrekking had, zoals deze leden aangeven. Ingeval echter gelet op de omstandigheden van het concrete geval aansluiting bij een ander tijdstip geschikter is, biedt de wettekst de ruimte dat andere tijdstip te kiezen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar het verschil tussen niet en niet-tijdig verstrekken van informatie. Het is in beginsel niet altijd gemakkelijk duidelijk aan te geven waar niet-tijdige verstrekking van informatie overgaat in het niet verstrekken. In de praktijk verwacht men daarmee wel te kunnen werken. In gevallen waarin de uitvoeringsorganen formulieren ontwikkelen voor het verkrijgen van bepaalde inlichtingen, zullen ze bij het uitgeven van die formulieren duidelijke termijnen stellen waarbinnen de gegevens moeten worden verstrekt. De uitvoeringsorganen zullen regelmatig controleren of de gevraagde formulieren binnen zijn. Het niet-tijdig verstrekken zal veelal zijn vastgesteld op het moment, dat het formulier is ontvangen. Indien het gevraagde inlichtingenformulier niet binnen de daarvoor gestelde termijn ontvangen is, zal het uitvoeringsorgaan actie ondernemen. In het merendeel van de gevallen zal de betaling van de uitkering worden opgeschort totdat de gevraagde informatie binnen is. Het stopzetten van de betaling heeft in de praktijk tot gevolg dat de gevraagde inlichtingen in het overgrote deel van de gevallen alsnog binnen komt. Het uitvoeringsorgaan gaat dan over tot het opleggen van een maatregel wegens het niet-tijdig verstrekken van informatie. Als echter wordt vastgesteld dat de informatie niet is ontvangen, kan het proces van boete-oplegging in gang worden gezet. Het zou niet getuigen van een goede uitvoeringspraktijk, wanneer de uitvoeringsorganen pas een half jaar na het verstrijken van de gestelde termijn, zoals de leden van de VVD-fractie stellen, tot enige actie zouden overgaan. Op het moment, dat het uitvoeringsorgaan conclusies verbindt aan het ontbreken van een inlichtingenformulier is geen sprake meer van niet-tijdig informatie verstrekken. Ook niet als de betrokkene alsnog de gevraagde informatie verstrekt, bijvoorbeeld omdat hij inmiddels in kennis is gesteld van het voornemen tot het opleggen van een boete. Daarbij komt, dat termijnen in het algemeen een ordekarakter hebben en de overschrijding van de termijn beoordeeld moet worden naar de doelmatigheid van een goede uitvoeringspraktijk van een bestuursorgaan. Op grond van deze redenering merken wij in de richting van de leden van de VVD-fractie op, dat bij een veel later verstrekken van informatie in redelijkheid geen sprake meer kan zijn van het niet-tijdig verstrekken van informatie, waarop geen boete zou kunnen volgen.

De leden van de CDA-fractie vragen nog welke handelingen onder de informatiefraude vallen en welke handelingen onder de controlevoorschriften. Het is ons gebleken, dat de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringswetten, waarin sprake is van controlevoorschriften, in de praktijk al een goede invulling kunnen geven aan dit onderscheid. Ter illustratie een aantal voorbeelden. Een boete wordt opgelegd wanneer een aanvraagformulier onjuist wordt ingevuld, onjuiste mededelingen worden gedaan over werkhervatting en over verkregen inkomsten. Er is gelet op de thans bestaande controlevoorschriften voor wat betreft de WW sprake van overtreding van de controlevoorschriften indien een aanvraagformulier niet vergezeld gaat van een bewijs van inschrijving Arbeidsvoorzieningsorganisatie, niet wordt meegewerkt aan controles, de uitkeringsgerechtigde niet verschijnt op de aangegeven tijd en plaats, niet wordt meegewerkt aan een scholing, de voorschriften omtrent de vakantie niet worden opgevolgd en dergelijke.

### **3. Verwijtbaar werkloos, blijvend gehele weigering, mate van verwijtbaarheid/evenredigheid**

De leden van de CDA-fractie vragen om een heldere eenduidige definitie van het begrip «verwijtbaar werkloos» en «verwijtbaar gedrag», zoals die ook door de uitvoeringsinstanties gehanteerd zouden moeten worden. Verder vragen zij naar de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de flexibiliteit op de arbeidsmarkt, hoe werknemers worden

geïnformeerd over hun verplichtingen om zich tot het uiterste te verzetten tegen ontslag en wat de definitie van «redelijkerwijs» in dit verband is. Tenslotte verzoeken zij om aan te geven waar de nadere regels worden gepubliceerd, zodanig dat werknemers en uitkeringsgerechtigden weten waar zij aan toe zijn met de nieuwe wetgeving.

In artikel 24, tweede lid, van de WW, is bepaald dat een werknemer verwijtbaar werkloos is als hij zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat voorzienbaar is dat de dienstbetrekking door de werkgever wordt beëindigd. Dat begrip «verwijtbaar gedrag» kan, naar het oordeel van de Centrale Raad van Beroep, niet anders worden begrepen dan als het zich verwijtbaar gedragen jegens de werkgever (zie onder meer de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 20 augustus 1991, WW 1989/557 en 558, RSV 1992/90). Met andere woorden, de bedrijfsvereniging dient op grond van de individuele feiten en omstandigheden te beoordelen of het gedrag van de werknemer jegens de werkgever van dien aard was dat hij redelijkerwijs kon voorzien dat dit werkloosheid tot gevolg zou hebben. Voorts dient te worden beoordeeld of het gedrag betrokkene is te verwijten, in die zin, dat het hem valt aan te rekenen. Is dat laatste niet het geval, of was het voor de werknemer niet redelijkerwijs voorzienbaar dat zijn gedrag ontslag tot gevolg zou hebben, dan is betrokkene niet verwijtbaar werkloos en wordt geen maatregel opgelegd. Zoals eerder opgemerkt is het kabinet van oordeel dat daar waar het ontslag in zeer geringe mate voorzienbaar is, er geen sprake is van verwijtbare werkloosheid. In die situatie kan immers niet worden gesproken van «redelijkerwijs voorzienbaar». Voor de werknemer die zelf ontslag heeft genomen of instemt met de beëindiging van de dienstbetrekking door de werkgever, is de vraag aan de orde of aan de voortzetting van de dienstbetrekking zodanige bezwaren waren verbonden dat voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer kon worden gevergd. Is dit laatste het geval, dan is het zelf ontslag nemen, of het instemmen met de beëindiging van de dienstbetrekking, betrokkene niet aan te rekenen en is er geen sprake van verwijtbare werkloosheid.

Wat betreft de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de flexibiliteit op de arbeidsmarkt merken wij het volgende op. Vanuit de WW is het geenszins ongewoon en ook alleszins toelaatbaar te achten indien een werknemer van werkkring verandert, mits hij daarbij in het oog houdt dat hij bij die wisseling geen of nauwelijks werkloosheidsrisico loopt. Van de werknemer die een dienstbetrekking voor onbepaalde tijd inruilt voor een andere dienstbetrekking voor onbepaalde tijd kan in het algemeen niet gezegd worden dat hij een werkloosheidsrisico loopt. Dit is uiteraard anders indien bijvoorbeeld van tevoren al vaststaat dat betrokkene ongeschikt is voor de nieuwe werkzaamheden. Ook van de werknemer die een dienstbetrekking voor onbepaalde tijd inruilt voor een andere dienstbetrekking waar hij wordt aangenomen op basis van een contract voor bepaalde tijd met uitzicht op een vaste dienstbetrekking kan in het algemeen niet gezegd worden dat hij een werkloosheidsrisico loopt. In deze gevallen zal bij het verlies van de nieuwe dienstbetrekking uitsluitend worden gekeken naar de reden van beëindiging van deze dienstbetrekking. Het eindigen van de eerdere dienstbetrekking speelt hierbij geen rol.

Anders ligt dit in het geval een dienstbetrekking voor onbepaalde tijd wordt ingeruild voor een dienstverband voor bepaalde tijd zonder uitzicht op een vast dienstverband. In dat geval zal worden nagegaan of er aan de voortzetting van de eerste dienstbetrekking zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting van de werknemer niet kon worden gevergd. Is dit laatste niet het geval, dan zal worden geoordeeld dat betrokkene verwijtbaar werkloos is.

Van belang hierbij is op te merken dat in zijn algemeenheid geldt, dat indien in de laatste dienstbetrekking opnieuw in 26 weken is gewerkt, niet gesproken kan worden van verwijtbare werkloosheid die in overwegende mate is ontstaan door de beëindiging van de eerste dienstbetrekking. Binnen de tweede dienstbetrekking is immers in voldoende mate gewerkt om een zelfstandig recht op WW-uitkering op te bouwen. Hierbij is sprake van een situatie vergelijkbaar met die genoemd in artikel 28, tweede lid, WW. De vraag of een maatregel dient te worden opgelegd zal in een situatie als deze dan ook uitsluitend beoordeeld worden aan de hand van de feiten en omstandigheden die tot beëindiging van de tweede dienstbetrekking hebben geleid.

Voorts wordt van een werknemer niet verwacht dat hij zich in alle situaties tot het uiterste verzet tegen een (voorgenomen) ontslag. Net als nu al het geval is wordt van hem verwacht dat hij zich verzet tegen een (voorgenomen) ontslag zo zijn kans op succes daarbij als overwegend positief moet worden ingeschat. Dat is hetgeen redelijkerwijs van hem mag worden verlangd. Zoals al eerder aangegeven in nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstukken II, 1994/95, 23 909, nr. 12, p. 16) zal bij de aanpassing van de bestuurlijke preventieve toetsing van ontslag worden voorgesteld in de WW op te nemen, 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. Uitdrukkelijk wordt hiermee aangegeven dat bij ontslag om bedrijfseconomische redenen de werknemer geen bezwaar behoeft te maken uitsluitend en alleen met het oog op de WW-uitkering.

Met betrekking tot de vraag waar de nadere regels worden gepubliceerd, zodat de werkgevers en werknemers weten waar zij aan toe zijn met de nieuwe regelgeving zij allereerst opgemerkt, dat ten aanzien van de verplichtingen voor de werknemers die zij uit hoofde van de WW moeten nakomen geen wijziging optreedt. Ook thans zijn zij immers verplicht te voorkomen om verwijtbaar werkloos te worden en om passende arbeid te aanvaarden. Dit neemt niet weg dat het kabinet een deugdelijke voorlichting ook op dit punt van belang acht. Wij zullen met de uitvoeringsorganisatie overleggen om de voorlichting hierover optimaal te doen plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd van de keuze van het kabinet om niet over verwijtbare werkloosheid te spreken indien men werkloos wordt omdat de echtgenoot of echtgenote een baan heeft aanvaard waardoor men naar een verre stad moet verhuizen. Waar dezerzijds gewezen is op de gevaren voor de arbeidsmobiliteit bij het wel als verwijtbaar werkloos kwalificeren, wijzen deze leden op de afwenteling op het collectief van een individuele keuze en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid. Naar de mening van deze leden betekent mobiliteit geenszins het aanvaarden van een baan elders onder gelijktijdige instroom in de collectief gefinancierde WW door de partner. Zij verzoeken hier nader op in te gaan.

Met deze leden zijn wij van mening dat de gevolgen van een individuele keuze, ertoe strekkend dat een dienstverband wordt beëindigd, in beginsel voor eigen rekening dienen te komen en niet behoren te worden afgewenteld op het collectief. Opmerking verdient echter dat naar ons oordeel in casu niet gesproken kan worden van een zuiver individuele keuze van degene die zijn dienstverband beëindigt. Deze keuze wordt in sterke mate – zo niet uitsluitend – bepaald door het feit dat de partner van betrokkene een andere baan heeft geaccepteerd – of door zijn werkgever is overgeplaatst – op een zodanige afstand van de woonplaats, dat verhuizing redelijkerwijs gesproken onvermijdelijk is en daarmee ook de

beëindiging van het dienstverband. Meer in zijn algemeenheid gesteld, menen wij dat dwingende redenen van sociale aard – waartoe wij mede rekenen het intact houden van het gezinsverband wel degelijk aanleiding kunnen zijn een dienstbetrekking te beëindigen zonder dat er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Dit betekent echter niet dat wij van mening zijn dat in een situatie als deze nimmer een maatregel zal kunnen of zal moeten worden opgelegd. Zoals in de toelichting bij de eerste nota van wijziging reeds opgemerkt, is het opleggen van een maatregel aan de orde als de partner van degene die een andere baan aanvaardt, zich onvoldoende moeite heeft getroost een baan te vinden in de nieuwe woonplaats. In dat geval zal de bedrijfsvereniging verplicht zijn, wegens het in onvoldoende mate trachten passende arbeid te verkrijgen, een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering als maatregel op te leggen. Het Tica is bevoegd ter zake nadere regels te stellen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich verder af waarom het kabinet gekozen heeft voor de figuur van weigering van WW-uitkering als sanctie bij verwijtbare werkloosheid en of het niet beter zou zijn – om alle dubbelzinnigheid in deze te vermijden – bij verwijtbare werkloosheid het recht op uitkering überhaupt niet te laten ingaan.

Zoals reeds eerder opgemerkt in de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Aanscherping referte-eisen WW (Kamerstukken II 1994/95 23 985) heeft het kabinet hiertoe niet besloten omdat een dergelijke constructie zich minder goed verdraagt met de aan de WW ten grondslag liggende systematiek, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het van rechtswege ontstaan van een recht op uitkering, het geldend maken van een recht op uitkering en de betaling van de uitkering. Op deze systematiek die door de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving (de zgn. Commissie-Veldkamp) is ontworpen – is uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsontwerp WW (Kamerstukken II, 1985/86, 19 261). Het kabinet acht het evenwel aangevoerd hierover nogmaals het volgende op te merken.

In casu is van belang het van rechtswege ontstaan van een recht, op grond van de wet zelf, in tegenstelling tot het ontstaan van een recht door toekenning door de bedrijfsvereniging. Op grond van de WW ontstaat een recht van rechtswege indien aan de positieve ontstaansvoorwaarden is voldaan en geen uitsluitingsgrond (negatieve ontstaansvoorwaarde) van toepassing is. De positieve ontstaansvoorwaarden zijn: een relevant urenverlies, alsmede het verlies van het recht op doorbetaling van loon over die uren en het beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De negatieve ontstaansvoorwaarden zijn onder meer: het recht hebben op een ZW-of WAO-uitkering en het verblijven in het buitenland of in de gevangenis. Deze criteria op grond waarvan een recht op uitkering ontstaat zijn eenduidig en objectief vaststelbaar. Zij bevatten geen interpretatieruimte. De tussenkomst van de bedrijfsvereniging – als uitvoerder van de wet – is dus niet nodig om een recht op uitkering te doen ontstaan c.q. te doen eindigen.

Indien wat betreft het ontstaan van het recht voorwaarden zouden worden geformuleerd die een interpretatie vergen van de bedrijfsvereniging, alvorens te kunnen concluderen of hieraan wordt voldaan, kan niet meer worden gesproken over het van rechtswege ontstaan van een recht op uitkering. In dat geval is het ontstaan van het recht immers afhankelijk van de wijze waarop die voorwaarden door de bedrijfsvereniging worden geïnterpreteerd.

Hetgeen hiervoor is geschetst zal zich voordoen in de situatie waar «niet vrijwillige of niet verwijtbare werkloosheid» als (negatieve) ontstaansvoorwaarde voor het recht op WW-uitkering zou worden geformuleerd. Uit de aard der zaak kan hier geen sprake zijn van een eenduidig en

objectief vaststelbaar begrip. De bedrijfsvereniging dient immers te beoordelen of in het individuele geval het gedrag van de werknemer verwijtbaar is en of hij had kunnen voorzien dat dit gedrag tot ontslag zou leiden, dan wel – bij ontslagname – of aan de voortzetting van de dienstbetrekking zodanige bezwaren zijn verbonden dat voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer kan worden gevegd.

Het kabinet is dan ook van mening dat de vraag of een werknemer verwijtbaar werkloos is geworden blijvend dient te worden beoordeeld in het kader van het geldend maken van het recht op uitkering. Voorts zij opgemerkt dat in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling is opgenomen die er in voorziet, dat de bedrijfsvereniging bij verwijtbare werkloosheid kan afzien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Alsdan kan het recht op uitkering alsnog tot uitbetaling komen. Indien «niet verwijtbare werkloosheid» als ontstaansvoorwaarde voor het recht op uitkering zou worden geformuleerd, dan heeft de bedrijfsvereniging deze mogelijkheid niet. In dat geval ontstaat er immers geen recht op uitkering.

De leden van de PvdA-fractie menen dat het geheel elimineren van de evenredigheidstoets in de WW een stap te ver is. Met name in de mate van verwijtbaarheid dient deze evenredigheid een rol te spelen, zo merken zij op. Deze leden vragen wat de raming is van de te realiseren besparing door de aanscherping van het sanctiebeleid in de Werkloosheidswet (WW) indien het evenredigheidsbeginsel wordt toegepast, welke de verdeling zou zijn tussen tijdelijke uitsluiting vanwege een lichtere vorm van verwijtbaarheid en hoeveel gehele uitsluitingen in de groep van 40 000 – die de regering noemt als te sanctioneren gevallen – zouden plaatsvinden. De leden van de D66-fractie zijn van oordeel dat wij het ons te makkelijk maken door te zeggen dat ongeacht de omvang van de uitkering die de werknemer zou ontvangen het risico ten laste moet komen van de werknemer zelf. Zij merken op dat op deze manier op geen enkele wijze een afweging kan worden gemaakt tussen de ernst van de gedraging, de mate van voorzienbaarheid en de op te leggen sanctie. Voorts zijn deze leden er niet van overtuigd dat een bijzondere rechtvaardigingsgrond niet nodig zou zijn indien de wetgever zelf een evenredigheidstoets heeft toegepast en twijfelen deze leden – onder verwijzing naar een aantal uitspraken van de CRvB – aan de evenredigheid van de maatregel. De leden van de D66-fractie verwachten bovendien dat de bedrijfsverenigingen de werknemer vaak het voordeel van de twijfel zullen geven bij de beantwoording van de vraag of hij verwijtbaar werkloos is geworden. Om dit te voorkomen stellen zij voor een tussenvorm te introduceren, in die zin dat op licht verwijtbare gedragingen de maatregel van tijdelijke gehele weigering van de uitkering moet volgen.

De bijdragen van de hiervoor genoemde fracties zijn voor het kabinet aanleiding geweest zich te bezinnen op de vraag, of een blijvend gehele weigering van de uitkering in alle gevallen waar deze maatregel zou moeten worden toegepast gerechtvaardigd is. Wij blijven van oordeel dat het opleggen van deze maatregel 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. Voor wat betreft dit laatste wordt bijvoorbeeld gedacht aan de situatie waarin een werknemer wordt ontslagen, terwijl een minder verstrekkende maatregel dan ontslag – gezien de feiten en omstandigheden van het individuele geval – op zichzelf niet ondenkbaar is.

In de hier aan de orde zijnde situaties acht het kabinet het billijk dat het risico niet geheel voor rekening van de werknemer komt. In bijgaande (derde) nota van wijziging wordt 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 30, de werknemer niet in overwegende mate is te verwijten. Voorts wordt hiermee tegemoet gekomen aan het door de leden van de D66 fractie geuite bezwaar tegen het alleen blijvend geheel kunnen weigeren van de uitkering, te weten: dat dit ertoe zal kunnen leiden, dat de werknemer in de praktijk vaak het voordeel van de twijfel zal worden gegeven. Dit wordt door de introductie van deze tussenvorm voorkomen.

Het voorgaande betekent dat daar waar het ontstaan van de werkloosheid naar het oordeel van de bedrijfsvereniging de werknemer in overwegende mate is te verwijten, een maatregel van blijvend gehele weigering zal moeten worden opgelegd. Daar waar het ontstaan van werkloosheid de werknemer in mindere mate valt te verwijten, zal een tijdelijk gedeeltelijke weigering moeten worden opgelegd ter hoogte van 50% van de uitkering over een periode van 26 weken en daar waar de werkloosheid de werknemer niet of slechts in zeer geringe mate valt te verwijten, wordt geen maatregel opgelegd. In laatstgenoemde gevallen kan immers niet worden gesteld dat de werknemer «redelijkerwijs» had moeten begrijpen dat zijn verwijtbare gedrag tot ontslag zou leiden, of valt het (voorzienbaar) tot werkloosheid leidende gedrag betrokkene niet aan te rekenen. Als voorbeeld van «niet aan te rekenen gedrag» kan worden genoemd de situatie waarin een werknemer ontslag neemt na – buiten zijn schuld – geruime tijd het leven zuur te zijn gemaakt door zijn werkgever, terwijl het er niet naar uitziet dat deze situatie zal verbeteren. In die situatie zal in beginsel geen sprake zijn van verwijtbare werkloosheid. Tegen de voortzetting van de dienstbetrekking bestaan zodanige bezwaren dat voortzetting van de werknemer niet kan worden gevergd. Met andere woorden, betrokkene is niet verwijtbaar werkloos omdat het ontslag nemen hem niet is aan te rekenen.

Wel zij hierbij opgemerkt, dat de feiten en omstandigheden van het individuele geval beslissend zullen 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 hiervoor bedoeld) als maatregel op te leggen. Deze beoordeling is aan de bedrijfsvereniging.

Voorts wordt opgemerkt dat de theoretisch maximale duur waarop een werknemer recht zou hebben, bij de beoordeling van de vraag of moet worden afgezien van het opleggen van een blijvende gehele weigering van de uitkering, geen rol speelt en naar het oordeel van het kabinet ook geen rol behoort te spelen. Het kabinet blijft van oordeel dat het evenredigheidsbeginsel zoals het in een aantal gevallen door de CRvB is toegepast (zie de door de leden van de D66-fractie aangehaalde jurisprudentie) – niet in die zin moet worden 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 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. Dit zal er bijvoorbeeld toe leiden dat bij het ontslag van een groepsleider van een jongenshuis – met een stabiel arbeidsverleden en een lange theoretische maximale duur van het WW-recht – wegens meer dan zakelijke contacten met zijn pupillen, een blijvend gehele weigering van de uitkering wordt opgelegd (voorzienbaar is immers dat dergelijk gedrag tot ontslag zal leiden), daar waar een dergelijke sanctie thans door de CRvB als onevenredig wordt beschouwd (RSV 1990/357). Hierbij dient voorts te worden bedacht dat lang niet in alle gevallen de werknemer de theoretisch maximale uitkeringsduur doorloopt zodat niet op voorhand vaststaat, dat als gevolg van de blijvend gehele weigering deze uitkeringsrechten verloren gaan. Voorts zij opgemerkt, dat indien de werknemer weer aan de slag gaat en bij een volgende (niet verwijtbare) werkloosheid opnieuw aan de wekeneis voldoet – en er dus een nieuw recht op uitkering ontstaat – de eerder opgelegde maatregel niet doorwerkt naar het nieuwe recht. Door het voorgestelde artikel 28, tweede lid, WW, werkt een opgelegde maatregel bovendien niet door, indien sinds het ontstaan van een (gesanctioneerd) recht op loongerelateerde uitkering en vervolguitkering opnieuw aan de wekeneis is voldaan, maar geen nieuw recht op kortdurende uitkering ontstaat omdat het eerdere recht herleeft. In dat geval herleeft de eerder opgelegde maatregel niet.

Ten aanzien van de financiële effecten van het invoeren van de afwijkingsmogelijkheid als hiervoor bedoeld wordt het volgende opgemerkt. Enerzijds zal het aantal op te leggen blijvend gehele weigeringen afnemen, doch anderzijds zal het feit dat de bedrijfsvereniging de mogelijkheid heeft ook een lichtere sanctie op te leggen, hen minder snel doen concluderen dat de werknemer niet verwijtbaar werkloos is. Beoordeeld in het licht van de eerdere ramingen zal de introductie van de afwijkingsmogelijkheid naar verwachting budgettair neutraal verlopen.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie om commentaar op een citaat uit een artikel van mr. G. C. Boot in Het Financieel Dagblad van 13 september 1995.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat het oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers voor een belangrijk deel van politieke aard is. De verhouding tussen minister, als dienaar van de Kroon, en het parlement is niet te vergelijken met een werkgever-werknemer relatie. Voorzienbaarheid en verwijtbaarheid van het ontslag zijn in een politieke context geen bruikbare criteria om een recht op uitkering vast te stellen. Juist om die reden is in de Algemene pensioenwet voor politieke ambtsdragers een aparte voorziening geschapen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of er een mogelijkheid bestaat om alvorens de maatregel wordt opgelegd een waarschuwing te introduceren, welke dan vooral kan worden gebruikt bij de verplichting van de werknemer om te voorkomen dat hij door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt.

Het introduceren van een tussenmaatregel in de vorm van een waarschuwing bij verwijtbare werkloosheid ligt ons inziens niet in de rede. In dat geval is het kwaad immers al geschied en zal een waarschuwing geen effect meer kunnen hebben. Ook voor wat betreft het

nalaten om passende arbeid te aanvaarden of het door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgen is een waarschuwing als tussenmaatregel naar ons oordeel niet op zijn plaats. 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. Met een weigering om een einde te maken aan de uitkeringssituatie, wordt de uitkering verbeurd. Een maatregel van blijvend gehele weigering is dan evenredig aan de gewraakte gedraging. Daarbij komt het ons voor dat de wetenschap, dat het weigeren van passende arbeid een blijvend gehele weigering van de uitkering tot gevolg zal hebben, reeds een duidelijke waarschuwing is om van dergelijk gedrag af te zien.

Overigens komt de waarschuwing als sanctie in algemene zin te vervallen. In het wetsvoorstel worden de uitvoeringsorganen verplicht om bij het niet nakomen van een verplichting door de uitkeringsgerechtigde een maatregel op te leggen. De maatregel bestaat altijd uit een gehele of gedeeltelijke tijdelijke of blijvende weigering van de uitkering. In de toelichting op het wetsvoorstel heeft het kabinet aangegeven dat een adequaat handhavingsbeleid vergt dat de sancties optimaal benut worden. Om die reden is ervoor gekozen de uitvoeringsorganen te verplichten tot het opleggen van een maatregel in voorkomende gevallen.

De leden van de D66-fractie vragen zich tot slot af, hoe wij inhoud gaan geven aan de toezegging betere voorlichting te gaan geven om de pro-forma-problematiek terug te dringen. Gelijk met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal voorlichting worden gegeven over de gevolgen van dit wetsvoorstel. Voorlichting bedoeld om de pro-forma problematiek terug te dringen zal hierbij worden meegenomen.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie van ons op de opmerking van de heer Kooijman in een onlangs in het Sociaal Maandblad Arbeid verschenen artikel (SMA september 1995), dat de door het kabinet aangehaalde doelstelling van de WW – te weten: een inkomensvoorziening te bieden voor diegenen die buiten hun schuld werkloos zijn geworden – sinds 1987 in het geheel geen doelstelling van de WW is.

De heer Kooijman heeft in zoverre gelijk dat uit de officiële benaming en de considerans van de WW blijkt dat deze voorziet in een verzekering tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid, zijnde het verzekerde risico. Net als voor iedere andere verzekering geldt echter ook hier, dat indien het verzekerde risico als gevolg van verwijtbaar gedrag en dus door eigen toedoen van de verzekerde in het leven wordt geroepen, het voor zich spreekt, dat de verzekering niet zonder meer tot uitbetaling komt. Vandaar dat wij de WW omschreven hebben als een verzekering die een inkomensvoorziening beoogt te bieden voor diegenen die buiten hun schuld werkloos zijn geworden.

Tot slot achten wij het aangewezen op een tweetal voorbeelden in te gaan die in het door de SP-fractie genoemde artikel van de heer Kooijman in SMA aan de orde zijn gesteld en een ons inziens verkeerd beeld geven van de onderhavige voorstellen. Zo wordt in het artikel opgemerkt dat een werknemer verwijtbaar werkloos zou zijn indien hij door zijn werkgever ontslagen wordt omdat hij vijf minuten te laat op zijn werk is verschenen. Dit is echter in het algemeen onjuist. In de eerste plaats zal moeten worden beoordeeld of en in hoeverre het de werknemer op voorhand duidelijk was dat het te laat komen tot ontslag zou leiden. Dit zal over het algemeen het geval zijn indien hij van te voren uitdrukkelijk door de werkgever is gewaarschuwd, dat bij (het nogmaals) te laat komen ontslag zou volgen. Indien dit niet het geval is kan naar ons oordeel niet van verwijtbare werkloosheid worden gesproken omdat het ontslag voor de werknemer niet voorzienbaar was. Indien de werknemer wel van tevoren

is gewaarschuwd, zal moeten worden nagegaan of het te laat komen de werknemer is aan te rekenen. Dit laatste zal bijvoorbeeld niet het geval zijn indien de werknemer door een verkeersongeval te laat is gekomen.

Het tweede voorbeeld betreft de situatie waarin een werknemer van baan verandert en niet lang daarna erachter komt dat hij in dienst is getreden bij een onderneming die de façade vormt voor een groter geheel van bedrijven waarin geld uit het criminele circuit omgaat en waarin op grote schaal zwart wordt gewerkt. Ofschoon hij zelf niet rechtstreeks met de malafide praktijken van zijn werkgever te maken heeft neemt hij ontslag, omdat hij het voor zijn geweten niet kan verantwoorden dat hij er wel indirect aan bijdraagt dat met strafbare feiten verkregen gelden hun weg vinden en dat de fiscus en de bedrijfsvereniging voor grote bedragen het schip ingaan. Naar ons oordeel is het ontslag betrokkene in deze niet aan te rekenen en is er derhalve geen sprake van verwijtbare werkloosheid. Van een werknemer kan moeilijk worden verlangd (direct of indirect) mee te werken aan de activiteiten van een criminele organisatie indien hij dit niet voor zijn geweten kan verantwoorden.

#### **4. Financiële gevolgen**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het regeerakkoord rekening is gehouden met een besparing van 125 mln door middel van aanscherping van de WW-sancties.

Deze raming in het regeerakkoord heeft betrekking op de besparing voor 1998. Structureel werd een opbrengst van 150 mln voorzien voor de aanscherping van WW-sancties (zie tabel 6.10 in de van toelichting bij het wetsvoorstel Aanscherping referte eisen WW(TK 1994-1995/ 23 985)). Thans (najaar 1995) wordt op basis van meer recente gegevens de totale opbrengst van het pakket WW-sancties geschat op structureel 155 mln. Daarvan heeft 140 mln betrekking op de sancties bij verwijtbare werkloosheid en 15 mln betrekking op sancties bij weigering passende arbeid.

De leden van de PvdA vragen of het niet gewenst is dat de bedrijfsverenigingen door een grotere inspanning een met de sociale diensten vergelijkbaar percentage van sancties (6%) realiseren. Tevens vragen zij of de staatssecretaris bereid is met de bedrijfsverenigingen te overleggen om tot een intensiever sanctiebeleid te komen.

Alvorens in te gaan op de redenen van het kabinet om over te gaan tot aanscherping van het sanctiebeleid, zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, merken wij op dat de in de vraag genoemde percentages geen betrekking hebben op het aantal sancties WW. In de toelichting op het wetsvoorstel worden de percentages genoemd met betrekking tot het aantal gevallen waarin fraude is geconstateerd. De bedrijfsverenigingen hebben in 1993 in 0,2% van de gevallen fraude geconstateerd en bij de sociale diensten bedraagt het percentage 6%. Deze getallen staan geheel los van het aantal gevallen waarin de uitvoeringsorganen sancties toepassen in het kader van de WW. Wat betreft aantal gevallen geconstateerde fraude bestaat inderdaad een duidelijk verschil tussen de bedrijfsverenigingen en de gemeenten. Dit verschil wordt grotendeels verklaard door het karakter van de verschillende regelingen. In tegenstelling tot de sociale verzekeringen zijn bij de toepassing van de Abw o.a. ook de leefvorm, eventueel inkomen van de partner en eigen vermogen relevant. De bijstand kent dus meer fraudegevoelige elementen dan de sociale verzekeringen. Overigens is er in de toelichting op het wetsvoorstel al op gewezen dat het mogelijk moet zijn voor de bedrijfsverenigingen en de SVb het aantal geconstateerde fraudegevallen te verviervoudigen tot naar verwachting 1% van het totale uitkeringsvolume door intensivering van controles en opsporingsactiviteiten.

In de toelichting op de nota van wijziging is reeds aangegeven welke gronden het kabinet aanwezig acht voor de aanscherping van het sanctiebeleid. Zowel uit het SVr-onderzoeksrapport «de regels van het spel» uit maart 1993 als uit het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale zekerheid (commissie Buurmeijer) is naar voren gekomen dat het huidig sanctiebeleid niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen van actualiteit, objectiviteit en volledigheid. De commissie Buurmeijer heeft onder andere aanbevolen het recht op WW-uitkering bij vrijwillig ontslag te laten vervallen. Het sanctiebeleid dient bovendien meer ondersteunend te werken ter bevordering van de uitstroom. Om hieraan inhoud te geven dient een strenger sanctiebeleid ontwikkeld te worden, waarbij de wetgever de minimumeisen formuleert. Deze aanbevelingen worden door het kabinet onderschreven en zijn uitgewerkt in het onderhavig wetsvoorstel.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het verhogen van het aantal sancties niet meer opbrengt dan het verhogen c.q. aanscherpen van de strafmaat merken we op dat het wetsvoorstel ook tot doel heeft het aantal maatregelen te verhogen. De bevoegdheid van de bedrijfsverenigingen om een maatregel toe te passen wordt omgezet in een verplichting. Maar om via het sanctiebeleid het tegengaan van onterechte instroom in de WW tegen te gaan en de werkherleving daadwerkelijk te bevorderen, is – zoals in antwoord op de hiervoor gestelde vraag is aangegeven – het herzien van de strafmaat tevens noodzakelijk.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of, nu van de gemeenten een meer intensieve rol wordt verwacht bij het inzetten van de Abw, het daarmee samenhangende extra beroep op de Abw zal leiden tot een toevoeging aan het Gemeentefonds op grond van de uitvoeringskosten van een groter aantal bevoorschottingen.

Het Gemeentefonds wordt jaarlijks aangepast naar rato van de ontwikkeling van de netto-rijksuitgaven. Indien ten gevolge van een intensivering van het sanctiebeleid WW een extra beroep ontstaat op de Abw, zal dit ceteris paribus leiden tot een stijging van de netto rijks-uitgaven. Aldus ontvangt ook het Gemeentefonds een compensatie voor de stijging van het gemeentelijke 10% aandeel van de Abw en de daarmee samenhangende uitvoeringskosten ten gevolge van de doorwerking van genoemde maatregelen in de Abw.

Het wetsvoorstel brengt voor wat betreft de bijstandswet een aantal verzwarende aspecten, maar ook een aantal vereenvoudigingen voor de uitvoering met zich mee. Over de implementatie van het wetsvoorstel zal nog met de VNG worden overlegd.