

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. 24

BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 1995

Tijdens de tweede termijn van de behandeling van het wetsvoorstel tot 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 onrechtbetaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid) heb ik de Kamer toegezegd op een aantal vragen nog nader in te gaan. Met deze brief kom ik hieraan tegemoet.

Mevrouw Noorman vindt het onbevredigend dat bij verhaal wel de doelmatigheidstoets voor wat betreft minimum te verhalen bedragen bestaat en bij terugvordering niet. Zij vraagt zich af of het minimum terugvorderingsbedrag van f 250,- per jaar – zoals vermeld in de circulaire van 30 september 1992 – gehandhaafd blijft.

Voor wat betreft het minimum terugvorderingsbedrag blijft een ondergrens van f 250 op jaarbasis gehandhaafd. De circulaire blijft ook na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zijn rechtskracht behouden.

Bij de ophoging van het minimum verhaalsbedrag bij circulaire van 14 juli 1995 heeft een ander argument dan doelmatigheid een rol gespeeld. Door toepassing van een minimum verhaalsbedrag van f 250,- per jaar ontstond in de rechtspraak rechtsongelijkheid. Bij een zogenaamde nihilbeschikking (de draagkracht van de onderhoudsplichtige is nihil) kon eerst bij een wijziging van f 100,- of hoger per maand worden verhaald, terwijl in andere gevallen al bij f 250,- op jaarbasis een bijdrage kon worden opgelegd. Als gevolg hiervan is besloten om zowel het minimum wijzigingsbedrag als het minimum verhaalsbedrag op f 100,- per maand te vast te stellen.

De heer Biesheuvel heeft aan de orde gesteld dat de gemeenten het terugvorderingsbedrag bruto van de (ex) cliënt terugvorderen. Dit levert voor de cliënt en de gemeente onbegrip en frustratie op.

Ik merk hierbij het volgende op. In de huidige Abw dienen de kosten van bijstand bruto te worden teruggevorderd, voor zover de belasting niet verrekend kan worden met de belastingdienst. Tot op heden is een dergelijke verrekening slechts mogelijk indien de verrekening in het zelfde belastingjaar plaatsvindt.

Ik ben bereid nader te onderzoeken in hoeverre de verrekeningsmogelijkheid tussen gemeenten en belastingdienst kan worden verruimd, zodat in meerdere gevallen netto kan worden teruggevorderd.

Door de leden Biesheuvel en Noorman is gevraagd aan te geven vanaf welk moment het zwijgrecht van toepassing is en hoe dit de in de praktijk werkt.

Het zwijgrecht is van toepassing vanaf het moment dat sprake is van een «criminal charge» ten aanzien van de betrokkene. Het gaat hierbij om het moment waarop het uitvoeringsorgaan jegens de betrokkene een handeling verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd. Een vooraf omschreven moment in de procedure, dat in alle gevallen onbetwistbaar het ontstaan van het zwijgrecht markeert, kan helaas niet worden gegeven. Wel kan de kennisgeving van het voornemen een boete op te leggen als een praktisch ijkpunt worden beschouwd, maar in incidentele gevallen kan het zwijgrecht al op een eerder moment ontstaan.

Voor de duidelijkheid merk ik op dat het zwijgrecht niet geldt in de fase, waarin de vragen zijn gericht op het vaststellen van het recht op uitkering; de controlefase. De vrees dat het zwijgrecht de voortgang van het uitkeringsproces frustreert is daarom naar mijn mening niet gegrond.

Voor de juiste toepassing van het zwijgrecht in de praktijk is het van belang dat de uitvoeringsorganen duidelijke instructies opstellen voor hun medewerkers. Hieraan zal ook in nader overleg met het Tica, de SVb en de VNG aandacht worden besteed.

De heer Rosenmöller heeft gevraagd hoe de voorstellen ten aanzien van de WW zich verhouden tot de bij de stelselherziening van 1986 gekozen uitgangspunten.

Opgemerkt zij dat reeds ten tijde van de stelselherziening gekozen is voor het opnemen van de mogelijkheid tot het blijvend geheel weigeren van de WW-uitkering bij verwijtbare werkloosheid. Er is dan ook geen sprake van het afwijken van de bij de stelselherziening gekozen uitgangspunten. Wel is er sprake van een aanscherping in die zin, dat bij verwijtbare werkloosheid, de bedrijfsvereniging verplicht zal zijn de uitkering blijvend geheel of tijdelijk gedeeltelijk te weigeren. Een dergelijke verplichting verhoudt zich goed tot de doelstelling van de WW, die ik eerder heb omschreven als het bieden van een inkomensvoorziening voor diegenen die buiten hun schuld werkloos zijn geworden. Net als voor iedere andere verzekering geldt 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.

Verder heeft de heer Rosenmöller gevraagd wat het verschil is tussen lichte verwijtbaarheid en zware verwijtbaarheid en door wie dit beoordeeld wordt.

Het verschil tussen «lichte verwijtbaarheid» en «zware verwijtbaarheid» wordt gevormd door het antwoord op de vraag of het tot werkloosheid leidende gedrag van een werknemer hem al dan niet in overwegende mate valt te verwijten. Als het voorzienbaar tot werkloosheid leidende

gedrag van een werknemer hem slechts ten dele valt aan te rekenen, of als het gedrag van de werknemer weliswaar redelijkerwijs voorzienbaar tot werkloosheid leidt, doch niet in die mate dat een blijvend gehele weigering van de uitkering gerechtvaardigd is, dan is er sprake van «lichte verwijtbaarheid». In dat geval dient de uitkering tijdelijk gedeeltelijk te worden geweigerd. Is het tot werkloosheid leidende gedrag een werknemer in overwegende mate aan te rekenen en leidt het gedrag zodanig voorzienbaar tot werkloosheid dat een blijvend gehele weigering gerechtvaardigd is, dan is er sprake van «zware verwijtbaarheid». In dat geval dient de uitkering blijvend geheel te worden geweigerd. Welke maatregel dient te worden opgelegd, is ter beoordeling van de bedrijfsvereniging.

Mevrouw Schimmel heeft in tweede termijn een vijftal casus voorgelegd en hierbij tevens aangegeven op welke wijze de bedrijfsvereniging van haar sanctiebevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Zij verzoekt aan te geven welke maatregel in de toekomst zal moeten worden toegepast. Alvorens hierop in te gaan is het goed op te merken dat de bedrijfsvereniging bij het opleggen van een sanctie rekening houdt met de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Nu gegevens hieromtrent ontbreken, kan slechts in algemene zin een oordeel worden gegeven over de maatregel die in de toekomst zal moeten worden opgelegd.

Casus

Verzekerde is beroepschauffeur. Wegens alcoholgebruik in privé-tijd wordt hem de rijbevoegdheid ontnomen. De werkgever ontslaat de werknemer.

Huidige sanctie: 30% – 42 weken

Oordeel

De werknemer is verwijtbaar werkloos omdat – gegeven het beroep van betrokkene – het voorzienbaar is dat het ontnemen van de rijbevoegdheid tot ontslag zal leiden. Voor zover aangenomen kan worden dat het verwijtbare gedrag betrokkene in overwegende mate is aan te rekenen dient de uitkering blijvend geheel te worden geweigerd.

Casus

Verzekerde is internationaal chauffeur. Na enkele ritten naar het buitenland, dus lang van huis, weigert een werknemer in een opwelling een aansluitende nieuwe rit. Het is niet duidelijk of er sprake is van ontslag of ontslagname. De werknemer procedeert niet.

Huidige sanctie 30% – 21 weken

Oordeel

De werknemer is verwijtbaar werkloos indien het weigeren de bedongen arbeid te verrichten hem is aan te rekenen. Dat wil zeggen, indien er niet zodanige bezwaren tegen het verrichten van de aan hem opgedragen werkzaamheden bestaan, dat dit niet van hem gevergd zou kunnen worden. Indien het weigeren van het verrichten van de bedongen arbeid niet in overwegende mate de werknemer valt aan te rekenen, dient de uitkering tijdelijk gedeeltelijk te worden geweigerd.

Casus

Werkneemster neemt na bevalling ontslag. Zij wil parttime gaan werken, maar dat kan niet bij haar huidige werkgever. Zij heeft vooraf te weinig sollicitatie-activiteiten ontplooid.

Huidige sanctie 20% – 16 weken

Oordeel

Indien voor de werkneemster de noodzaak bestaat om parttime te gaan werken, dan is er geen sprake van verwijtbare werkloosheid. Voortzetting van de dienstbetrekking is van haar dan niet te vergen. Het vooraf te weinig solliciteren levert dan wel grond op voor een maatregel wegens het in onvoldoende mate trachten passende arbeid te verkrijgen.

Indien er evenwel geen noodzaak bestaat om parttime te gaan werken, dan is er wel sprake van verwijtbare werkloosheid. Of er een blijvend gehele weigering dient te worden opgelegd of een tijdelijk gedeeltelijke weigering hangt af van de mate waarin betrokkene de ontslagname valt aan te rekenen.

Casus

Na afschatting WAO hervat de internationale chauffeur zijn werk. De werknemer reageert niet op oproepen. Hij gaat tegen de WAO-beslissing in beroep. Via de kantonrechter wordt de arbeidsovereenkomst ontbonden. Tegen de rechter vertelt de werknemer grote problemen te hebben met de werksfeer, mede ontstaan door psychische problemen na een mishandeling in het buitenland. De werknemer verliest het WAO-beroep.

Huidige sanctie 20% – 16 weken

Oordeel

Ik ga ervan uit dat mevrouw Schimmel bedoelt, dat de chauffeur niet reageert op oproepen van de werkgever en derhalve zijn werk niet hervat, omdat hij meent nog arbeidsongeschikt te zijn, hoewel hij wel geschikt verklaard is voor deze functie. Voor zover betrokkene in zijn opvatting wordt ondersteund door de eigen arts of specialist en voor zover hij op diens uitdrukkelijk aanraden het werk niet heeft hervat – omdat bijvoorbeeld het herstelproces hierdoor ernstig zou worden gefrustreerd – zal het weigeren de bedongen arbeid te verrichten, de werknemer in beginsel niet kunnen worden aangerekend. Hierbij wordt wel uitgegaan van de goede trouw van de werknemer en zijn arts. Onder «goede trouw» wordt in dit verband mede verstaan dat de eigen arts contact heeft opgenomen met de verzekeringsgeneeskundige om hem zijn visie op de medische (on)mogelijkheden van de werknemer kenbaar te maken. Voor zover dit niet tot een vergelijk leidt en de eigen arts op het standpunt blijft staan, dat de werknemer niet tot het verrichten van de bedongen arbeid in staat is, is het gedrag van betrokkene – het weigeren de bedongen arbeid te verrichten – hem niet aan te rekenen. Een andere conclusie zou ertoe leiden dat de werknemer het slachtoffer wordt van een kennelijk meningsverschil tussen de verzekeringsgeneeskundige en de eigen arts, over de vraag of betrokkene medisch gezien tot het verrichten van arbeid in staat is. Een dergelijk conflict en de gevolgen daarvan kunnen moeilijk tot de verantwoordelijkheid van de werknemer worden gerekend.

Gelet echter op het feit dat in casu de werknemer zijn beroepszaak tegen de WAO-beslissing heeft verloren en uit niets blijkt dat hij door de eigen arts in zijn opvatting wordt ondersteund, moet worden geconcludeerd, dat de werknemer ten onrechte het standpunt heeft ingenomen,

dat hij de arbeid niet kan verrichten. Hij is dan ook verwijtbaar werkloos; de voortzetting van de dienstbetrekking was immers van hem te vergen.

Indien het weigeren van het verrichten van het werk voornamelijk te maken heeft met de werksfeer bij het betreffende bedrijf, dan moet worden onderzocht of en in hoeverre de voortzetting van de dienstbetrekking desondanks van hem had kunnen worden gevegd.

Casus

Na veelvuldige waarschuwingen om op tijd op het werk te verschijnen verslaapt verzekerde zich weer. Ontslag op staande voet.

Huidige sanctie 30% – 21 weken

Oordeel

Gelet op de veelvuldige waarschuwingen was het ontslag te voorzien. De verwijtbare gedraging, het verslapen en daardoor te laat komen, zal in beginsel de werknemer in overwegende mate kunnen worden aangerekend. In het algemeen zal dan ook een blijvend gehele weigering op zijn plaats zijn.

In tweede termijn is mevrouw Schimmel teruggekomen op haar eerder schriftelijk beantwoorde vraag, of een werknemer zich bij een ontbindingsprocedure op het anciënniteitsbeginsel moet beroepen. Ik acht het van belang, in aanvulling op hetgeen reeds is gezegd, hierover het volgende op te merken. De vraag die hierbij aan de orde is, is of een werknemer bij een ontbindingsverzoek van de werkgever gehouden is inhoudelijk verweer te voeren bij de kantonrechter, in die zin dat de werknemer bezwaar maakt tegen ontbinding om redenen dat de werkgever in strijd handelt met het anciënniteitsbeginsel. Voor zover een dergelijk verweer ertoe zou kunnen leiden, dat de kantonrechter de arbeidsovereenkomst niet ontbindt, dan ligt het – voor wat betreft de toepassing van de WW – in de rede van de werknemer te verlangen dat hij een dergelijk verweer voert. Van hem mag immers worden verlangd, dat hij zich verzet tegen de beëindiging van de dienstbetrekking, zo zijn kans op succes daarbij als overwegend positief moet worden ingeschat. Uit het door mevrouw Schimmel genoemde artikel in het Sociaal Maandblad Arbeid van juli/augustus 1995 van Mr. R. A. A. Duk en de daarin genoemde jurisprudentie blijkt, dat de kantonrechter steeds vaker bereid is een beroep op het anciënniteitsbeginsel te honoreren, danwel anderszins rekening te houden met de normen van het Delegatiebesluit ex. artikel 6 BBA. Gegeven deze tendens in de rechtspraak, kan naar mijn oordeel thans niet langer zonder meer worden gesteld, dat een werknemer bij een ontbindingsprocedure niet gehouden zou zijn inhoudelijk verweer te voeren als in casu bedoeld.

Mevrouw Noorman is van mening dat de verrekeningsmogelijkheid op grond van artikel 75 Abw eenvoudiger is dan de verrekeningsmogelijkheid op basis van het onderhavig wetsvoorstel.

Zoals ik mondeling heb medegedeeld, is er in het wetsvoorstel sprake van een in elkaar grijpend systeem van verrekening tussen gemeenten en bedrijfsverenigingen. Ik wijs hierbij speciaal op de voorgestelde artikelen 36a WW juncto 27g WW en 87 juncto 14f Abw. Aan de hand van de volgende voorbeelden moge het een en ander duidelijk worden.

Stel de bedrijfsvereniging heeft een voorschot verleend dat bij nader inzien moet worden teruggevorderd. De bedrijfsvereniging dient een terugvorderingsbesluit te nemen, waarbij zij tegelijkertijd aangeeft op welke wijze dit besluit ten uitvoer zal worden gelegd. Wanneer belanghebbende vervolgens een bijstandsuitkering verkrijgt kan zonder separaat

besluit van de gemeente het voorschot op de bijstandsuitkering in mindering worden gebracht om vervolgens dit bedrag aan de bedrijfsvereniging uit te betalen. Deze wijze van verrekening komt overeen met de huidige werkwijze van verrekening tussen de gemeente en de bedrijfsvereniging waarbij de bedrijfsvereniging ook een terugvorderingsbesluit neemt alvorens de gemeente het voorschot verrekent. Het nemen van een terugvorderingsbesluit acht ik noodzakelijk, omdat daarmee voor belanghebbende een bezwaar- en beroepsmogelijkheid open staat.

Wanneer de bedrijfsvereniging een voorschot van de gemeente wil verrekenen gebeurt dit op dezelfde wijze. Het moge duidelijk zijn dat art. 75 overbodig is en bovendien bij handhaving verwarring geeft, omdat dan twee gelijke verrekeningsmogelijkheden in de wet zijn opgenomen.

Tot slot verwijs ik naar het tweede lid van het voorgestelde artikel 14f Abw waarin de mogelijkheid is opgenomen om een door de gemeente verleend voorschot te verrekenen met de algemene bijstand. Materieel stemt dit overeen met hetgeen thans in artikel 75, derde lid, is opgenomen.

Het een en ander betekent dat ik het amendement op stuk nr. 18 ontraad.

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat het amendement op stuk nr. 22 van mevrouw Noorman op een punt niet overeenstemt met hetgeen naar mijn indruk haar bedoeling is.

De door haar voorgestelde wijziging om «of blijvend» te schrappen, heeft tot gevolg dat ook «blijvend gedeeltelijk weigeren» onmogelijk wordt. Tijdens de mondelinge behandeling is door haar duidelijk aangegeven dat zij tegen die vorm van weigering geen bezwaar heeft.

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