

Vergaderjaar 1994–1995

23 909

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

Nr. 8

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 19 april 1995

In het voorstel van wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

Artikel I wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel B komt te luiden:

B

Artikel 24 wordt als volgt gewijzigd:

1°. Het tweede lid wordt vervangen door:

2. De werknemer is verwijtbaar werkloos geworden indien:

a. hij zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen, dat dit gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zou kunnen hebben;

b. de dienstbetrekking eindigt of is beëindigd zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren zijn verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden geveegd.

2°. Na het derde lid worden twee nieuwe leden toegevoegd, luidende:

4. De werknemer is verplicht zich zodanig te gedragen dat hij door zijn doen en laten het Algemeen Werkloosheidsfonds, dat deel uitmaakt van het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming, of de bedrijfsvereniging niet benadeelt of zou kunnen benadelen. Onder benadeling in de zin van dit artikel is niet begrepen een gedraging als bedoeld in artikel 25.

5. Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming is bevoegd regels te stellen waarbij bepaalde groepen werknemers worden vrijgesteld van verplichtingen, hun op grond van het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, 2° en 4°, opgelegd.

2°. Onderdeel D wordt gewijzigd als volgt:

De zinsnede «De Sociale Verzekeringsraad» wordt vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

3°. Onderdeel E komt te luiden:

E

Artikel 27 wordt vervangen door:

Artikel 27

1. Indien de werknemer een verplichting, hem op grond van artikel 24, eerste lid, onderdeel a, of onderdeel b, onder 3°, opgelegd, niet is nagekomen, weigert de bedrijfsvereniging de uitkering blijvend geheel.

2. Indien de werknemer een verplichting, hem op grond van artikel 24, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, opgelegd, niet is nagekomen, weigert de bedrijfsvereniging de uitkering blijvend over het aantal uren waarover het recht op uitkering zou zijn geëindigd indien de werknemer de betreffende arbeid zou hebben aanvaard of verkregen.

3. Indien de werknemer een verplichting, hem op grond van de artikelen 24, eerste lid, onderdeel b, onder 1° of 4°, vierde lid, of 26 opgelegd, dan wel de verplichting bedoeld in artikel 91, vierde lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen, niet of niet behoorlijk is nagekomen, weigert de bedrijfsvereniging de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk.

4. Een maatregel als bedoeld in het derde lid wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de werknemer de gedraging verweten kan worden.

5. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan de bedrijfsvereniging besluiten van het opleggen van een maatregel af te zien.

6. Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming stelt nadere regels met betrekking tot het derde en vierde lid.

4°. Onderdeel F wordt gewijzigd als volgt:

1°. In de artikelen 27a, zevende lid, en 27c, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

2°. In de artikelen 27b, derde lid, en 27c, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

3°. In artikel 27e, tweede lid, wordt de zinsnede 12 jaren vervangen door: vijf jaren.

5°. Onderdeel G komt te luiden:

G

Artikel 28 wordt vervangen door:

Artikel 28

1. De bedrijfsvereniging die een maatregel als bedoeld in artikel 27 heeft opgelegd, zet, in geval van herleving van het recht op uitkering als bedoeld in artikel 21 of 52d, eerste lid, een weigering van de uitkering voort.

2. In afwijking van het eerste lid zet de bedrijfsvereniging een weigering van de uitkering over de uren waarover het recht op uitkering ingevolge artikel 21 herleeft niet voort, indien ter zake van arbeid verricht sinds de eerste dag waarop het recht op uitkering is ontstaan, is voldaan aan artikel

52b, eerste lid, en op grond van het derde lid van dat artikel geen recht op uitkering ingevolge hoofdstuk IIb is ontstaan.

6°. Onderdeel I wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 36b wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

7°. Onderdeel J komt te luiden:

J

In artikel 37 vervalt het cijfer «1» voor het eerste lid, alsmede het tweede en het derde lid.

8°. Onderdeel M komt te luiden:

M

In artikel 116, eerste lid wordt onmiddellijk voorafgaande aan de zinsnede «45, tweede en derde lid» ingevoegd: 24, vijfde lid, 26, derde lid, 27, zesde lid,.

9°. Na onderdeel M wordt een onderdeel Mm ingevoegd, luidende:

Mm

Artikel 117 wordt vervangen door:

Artikel 117

Het reglement, bedoeld in artikel 101, eerste lid, behoeft goedkeuring van het College van toezicht sociale verzekeringen.

B

Artikel II wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel D komt te luiden:

D

Na artikel 33a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 33b

Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming stelt regels met betrekking tot de terugvordering en de tenuitvoerlegging van besluiten tot terugvordering als bedoeld in de artikelen 33 en 33a.

2°. Onderdeel F wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 44, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

3°. Onderdeel G wordt gewijzigd als volgt:

1°. In artikel 45, eerste lid, onderdeel h, wordt «artikel 50a, vierde lid, van de Organisatiewet Sociale Verzekering» vervangen door: artikel 91, vierde lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen.

2°. In de artikelen 45, vierde lid, 45a, zevende lid, en 45c, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

3°. In de artikelen 45b, derde lid, en 45c, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

4°. In artikel 45e, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

C

Artikel III wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel C wordt gewijzigd als volgt:

De zinsnede artikel «50a, vierde lid, van de Organisatiewet Sociale Verzekering» wordt vervangen door: artikel 91, vierde lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen.

2°. Onderdeel D wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 29, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

3°. Onderdeel E wordt gewijzigd als volgt:

1°. In de artikelen 29a, zevende lid, en 29c, derde lid, wordt De Sociale Verzekeringsraad vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

2°. In de artikelen 29b, derde lid, en 29c, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

3°. In artikel 29e, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

4°. Onderdeel J komt te luiden:

J

Na artikel 57a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 57b

Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming stelt regels met betrekking tot de terugvordering en de tenuitvoerlegging van besluiten tot terugvordering als bedoeld in de artikelen 57 en 57a.

D

Artikel IV wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel C wordt gewijzigd als volgt:

De zinsnede «artikel 50a, vierde lid, van de Organisatiewet Sociale Verzekering» wordt vervangen door: artikel 91, vierde lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen.

2°. Onderdeel D wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 20, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

3°. Onderdeel E wordt gewijzigd als volgt:

1°. In de artikelen 20a, zevende lid, en 20c, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

2°. In de artikelen 20b, derde lid, en 20c, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

3°. In artikel 20e, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

4°. Onderdeel I wordt gewijzigd als volgt:

Artikel 48b wordt vervangen door:

Artikel 48b

Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming stelt regels met betrekking tot de terugvordering en de tenuitvoerlegging van besluiten tot terugvordering als bedoeld in de artikelen 48 en 48a.

E

Artikel V wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel B wordt gewijzigd als volgt:

1°. In artikel 14 eerste lid, wordt «artikel 50a, vierde lid, van de Organisatiewet Sociale Verzekering» vervangen door: artikel 91, vierde lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen.

2°. In artikel 14, vierde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

2°. Onderdeel C wordt gewijzigd als volgt:

1°. In artikel 14a, eerste lid, vervalt de komma na «de bedrijfsvereniging».

2°. In de artikelen 14a, zevende lid, en 14c, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

3°. In de artikelen 14b, derde lid, en 14c, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

4°. In artikel 14e, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

5°. In artikel 14g, tweede lid, wordt na «loondervingsuitkering» ingevoegd: ontvangt.

3°. Onderdeel E wordt gewijzigd als volgt:

Artikel 20b wordt vervangen door:

Artikel 20b

Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming stelt regels met betrekking tot de terugvordering en de tenuitvoerlegging van besluiten tot terugvordering als bedoeld in de artikelen 20 en 20a.

F

Artikel VI wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel A wordt gewijzigd als volgt:

1°. In artikel 17b, eerste lid, wordt «artikel 19, vierde lid, van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank» vervangen door: artikel 91, vierde lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen.

2°. In de artikelen 17c, zevende lid, en 17e, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: De Sociale Verzekeringsbank.

3°. In de artikelen 17d, derde lid, en 17e, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

4°. In artikel 17g, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

2°. Onderdeel C wordt gewijzigd als volgt:

Artikel 24b wordt vervangen door:

Artikel 24b

De Sociale Verzekeringsbank stelt regels met betrekking tot de terugvordering en de tenuitvoerlegging van besluiten tot terugvordering als bedoeld in de artikel 24 en 24a.

G

Artikel VII wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel B wordt gewijzigd als volgt:

1°. In artikel 17, eerste lid, wordt «artikel 19, vierde lid, van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank» vervangen door: artikel 91, vierde lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen.

2°. In artikel 17, vierde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: De Sociale Verzekeringsbank.

2°. Onderdeel C wordt gewijzigd als volgt:

1°. In de artikelen 17a, zevende lid, en 17c, derde lid, wordt «De Sociale Verzekeringsraad» vervangen door: De Sociale Verzekeringsbank.

2°. In de artikelen 17b, derde lid, en 17c, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

3°. In artikel 17e, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

3°. Onderdeel D wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 24, derde lid wordt na «teruggevorderd» een komma ingevoegd.

4°. Onderdeel E wordt gewijzigd als volgt:

Artikel 24b wordt vervangen door:

Artikel 24b

De Sociale Verzekeringsbank stelt regels met betrekking tot de terugvordering en de tenuitvoerlegging van besluiten tot terugvordering als bedoeld in de artikel 24 en 24a.

H

Artikel IX wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel A wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 14, eerste lid, wordt de zinsnede «een verplichting als bedoeld in artikel 73, derde lid of vijfde lid, artikel 77a, vierde lid» vervangen door: een verplichting als bedoeld in artikel 65, derde lid, of vijfde lid, artikel 70, vierde lid.

2°. Onderdeel B wordt gewijzigd als volgt:

1°. In artikel 14a, eerste lid, wordt «artikel 73» vervangen door: artikel 65.

2°. In de artikelen 14b, derde lid, en 14c, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

3°. In artikel 14e, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

4°. In artikel 14f, derde lid, wordt «betrokkene» vervangen door: belanghebbende.

3°. Na onderdeel B wordt een onderdeel Bb ingevoegd luidende:

Bb

In artikel 65, eerste lid, wordt de zinsnede «van al hetgeen van belang is voor de verlening van bijstand of de voortzetting daarvan» vervangen door: van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand, het geldend maken van het recht op bijstand, de hoogte of de duur van de bijstand, of op het bedrag van de bijstand dat aan hem wordt betaald.

4°. Onderdeel D wordt gewijzigd als volgt:

1°. In de aanhef wordt «artikel 77» vervangen door: artikel 69.

2°. In het derde lid, onderdeel a, wordt «artikel 73» vervangen door: artikel 65.

5°. Onderdeel E wordt vervangen door:

E

Artikel 75 vervalt.

6°. In onderdeel F wordt in de aanhef «Artikel 84» vervangen door: Artikel 78.

7°. Na onderdeel F wordt een onderdeel Ff ingevoegd, luidende:

Ff

Na artikel 78, wordt een nieuw artikel 78a ingevoegd, luidende:

Artikel 78a

1. In afwijking van artikel 78 kunnen burgemeester en wethouders, op verzoek van belanghebbende, besluiten gedeeltelijk van terugvordering of gedeeltelijk van verdere terugvordering van bijstand af te zien, indien:

- a. redelijkerwijs te voorzien is dat de belanghebbende niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden;
- b. redelijkerwijs te voorzien is dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen, behoudens de in het tweede lid bedoelde, van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen; en
- c. de vordering van de gemeente wegens teruggevorderde bijstand ten minste zal worden voldaan naar evenredigheid met de vorderingen van de schuldeisers van gelijke rang.

2. Het eerste lid is niet van toepassing ten aanzien van:

- a. de terugvordering van bijstand als gevolg van verwijtbaar gedrag van de belanghebbende;
- b. vorderingen welke door pand of hypotheek op een goed of goederen zijn gedekt, behoudens voor zover zij niet op die goederen verhaald kunnen worden.

3. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van terugvordering of tot het gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering treedt niet in werking voordat een schuldregeling overeenkomstig het eerste lid tot stand is gekomen.

4. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van terugvordering of tot het gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering wordt ingetrokken of ten nadele van de belanghebbende gewijzigd indien:

- a. niet binnen twaalf maanden nadat dat besluit is bekendgemaakt, een schuldregeling is tot stand gekomen die voldoet aan de eisen bedoeld in het eerste lid;
- b. de belanghebbende zijn schuld aan de gemeente niet overeenkomstig de schuldregeling voldoet; of
- c. onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.

5. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld.

8°. Onderdeel G wordt vervangen door:

G

Artikel 81 komt te luiden:

Artikel 81

Bijstand die als gevolg van een besluit als bedoeld in artikel 14 of 69, derde of vierde lid, ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend, alsmede hetgeen anderszins onverschuldigd is betaald, wordt van de belanghebbende teruggevorderd.

9°. Onderdeel H wordt vervangen door:

H

In artikel 84, tweede lid, wordt «artikel 65» vervangen door: artikel 65, eerste, tweede of derde lid,.

10°. Onderdeel I wordt gewijzigd als volgt:

1°. In de aanhef wordt «Artikel 92» vervangen door: Artikel 86.

2°. In het eerste lid wordt «artikel 93» vervangen door: artikel 87.

11°. Onderdeel J wordt vervangen door:

J

Artikel 87 komt te luiden:

Artikel 87

1. Het besluit tot terugvordering levert een executoriale titel op in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
2. Artikel 14f is van overeenkomstige toepassing.

12°. Onderdeel K vervalt.

13°. In onderdeel L wordt «Artikel 95» vervangen door: Artikel 88.

14°. Onderdeel M vervalt.

15°. In onderdeel N wordt «Artikel 98» vervangen door: Artikel 91.

16°. Na onderdeel N wordt een onderdeel Nn ingevoegd, luidende:

Nn

Na artikel 93 wordt een nieuw artikel 93a ingevoegd, luidende:

Artikel 93a

1. In afwijking van artikel 93 kunnen burgemeester en wethouders, op verzoek van degene op wie verhaald wordt, besluiten gedeeltelijk af te zien van verhaal van kosten van bijstand voorzover het betreft verschuldigde verhaalsbedragen die op het moment van het besluit opeisbaar zijn, indien:
 - a. redelijkerwijs te voorzien is dat degene op wie wordt verhaald niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden;
 - b. redelijkerwijs te voorzien is dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen; en
 - c. de vordering van de gemeente wegens verhaal van bijstand ten minste zal worden voldaan naar evenredigheid met de vorderingen van de schuldeisers van gelijke rang.
2. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van verhaal treedt niet in werking voordat een schuldregeling overeenkomstig het eerste lid tot stand is gekomen.
3. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van verhaal wordt ingetrokken of ten nadele van de belanghebbende gewijzigd indien:
 - a. niet binnen twaalf maanden nadat dat besluit is bekendgemaakt, een schuldregeling is tot stand gekomen die voldoet aan de eisen bedoeld in het eerste lid;
 - b. de belanghebbende zijn schuld aan de gemeente niet overeenkomstig de schuldregeling voldoet; of
 - c. onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.
4. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld.

17°. Onderdeel O wordt vervangen door:

O

Artikel 105 komt te luiden:

Artikel 105

De artikelen 14f, achtste en negende lid, 89 en 90 zijn met betrekking tot het verhaal van kosten van bijstand van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat artikel 479e, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is.

18°. In onderdeel P wordt «artikel 134» vervangen door: artikel 128.

19°. In onderdeel Q wordt in de aanhef «Artikel 141» vervangen door: Artikel 134.

20°. Onderdeel R wordt vervangen door:

R

In artikel 136, derde lid, wordt onderdeel b als volgt gewijzigd:

b. niet is voldaan aan het bepaalde bij en krachtens de artikelen 14 en 14a, paragraaf 2, 3, 4, 5 en 6 van hoofdstuk V en de artikelen 111, 117 en 118;

21°. Onderdeel S wordt vervangen door:

S

Na artikel 140 wordt in hoofdstuk XI een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 140a

In afwijking van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht kan de rechter in beroep of hoger beroep het bedrag waarop de boete is vastgesteld ook ten nadele van de belanghebbende wijzigen.

22°. Onderdeel T wordt vervangen door:

T

Na artikel 142 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 142a

Het recht tot strafvordering vervalt indien burgemeester en wethouders aan de belanghebbende ter zake van hetzelfde feit reeds een boete hebben opgelegd.

23°. Onderdeel U wordt vervangen door:

U

In artikel 143, eerste lid, wordt de zinsnede «in de artikelen 121 en 122» vervangen door: in de artikelen 14a, vierde lid, 65, vijfde lid, 86, tweede lid, 121 en 122.

Artikel X wordt gewijzigd als volgt:

1°. Onderdeel A komt te luiden :

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1°. In het eerste lid, onderdeel a, onder 3°, en in het eerste lid, onderdeel b, onder 3°, wordt na de zinsnede «heeft bereikt» ingevoegd: , tenzij op dat tijdstip een maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering op grond van artikel 27, eerste of tweede lid, van de Werkloosheidswet van toepassing is.

2°. In het eerste lid, onderdeel c, onder 3°, wordt achter de zinsnede «heeft bereikt,» ingevoegd: tenzij op dat tijdstip een maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering op grond van artikel 27, eerste of tweede lid, van de Werkloosheidswet van toepassing is,.

3°. Het tweede lid vervalt, waarna het derde tot en met vijfde lid worden vernummerd tot het tweede tot en met vierde lid.

4°. In het nieuwe derde lid wordt «derde lid» vervangen door: tweede lid.

5°. In het nieuwe vierde lid wordt «vierde lid» vervangen door: derde lid.

2°. Na onderdeel A wordt een onderdeel Aa ingevoegd, dat luidt:

Aa

In artikel 13, eerste lid, wordt «van al hetgeen van belang is voor de verlening of de voortzetting van de uitkering» vervangen door: van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan hem wordt betaald.

3°. Onderdeel C wordt vervangen door:

C

Artikel 19a komt te luiden:

Artikel 19a

1. Indien de belanghebbende zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen, dat dit gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zou kunnen hebben, dan wel indien de dienstbetrekking eindigt of is beëindigd zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren zijn verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden geveerd, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering blijvend naar de mate waarin de belanghebbende uit of in verband met deze arbeid inkomen zou hebben kunnen verwerven als bedoeld bij of krachtens artikel 7.

2. Indien de belanghebbende nalaat passende arbeid te aanvaarden of door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering blijvend naar de mate waarin de belanghebbende met het verrichten van deze arbeid inkomen zou hebben kunnen verwerven als bedoeld bij of krachtens artikel 7.

3. Indien de belanghebbende geen dienstbetrekking of voorbereidings-

overeenkomst heeft als bedoeld in hoofdstuk V en Va van de Jeugdwerkgarantiewet, omdat hij het aanbod daartoe niet heeft aanvaard of omdat hem een aanbod daartoe onder toepassing van artikel 11, derde, vierde of vijfde lid, dan wel artikel 16a, tweede, derde of vierde lid, van die wet niet wordt gedaan, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering blijvend geheel.

4. Indien de belanghebbende die voor de zelfstandige voorziening in het bestaan is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking een verplichting als bedoeld in artikel 13, derde of vijfde lid, artikel 18, vierde lid, of een op grond van hoofdstuk III aan de uitkering verbonden verplichting, anders dan de verplichting bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel c, niet of niet behoorlijk is nagekomen, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk.

5. Een maatregel als bedoeld in het vierde lid wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden en de omstandigheden waarin hij verkeert.

6. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kunnen burgemeester en wethouders besluiten af te zien van het opleggen van een maatregel.

7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot het vierde en het vijfde lid nadere regels worden gesteld.

4°. Onderdeel D vervalt.

5°. Onderdeel E wordt gewijzigd als volgt:

1°. De aanhef «Na artikel 19b wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:» wordt vervangen door: Na artikel 19a wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:.

2°. In de artikelen 19d, derde lid, en 19e, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

3°. In artikel 19g, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

4°. In artikel 19h, derde lid, wordt de zinsnede «zonder dat daarvoor diens machtiging nodig is» vervangen door: zonder dat daarvoor een machtiging nodig is van de belanghebbende.

5°. Artikel 19i vervalt.

6°. Na onderdeel G wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Gg

Na artikel 25a, wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 25aa

1. In afwijking van artikel 25a kunnen burgemeester en wethouders, op verzoek van belanghebbende, besluiten gedeeltelijk van terugvordering of gedeeltelijk van verdere terugvordering van de uitkering af te zien, indien:

a. redelijkerwijs te voorzien is dat de belanghebbende niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden;

b. redelijkerwijs te voorzien is dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen, behoudens de in het tweede lid bedoelde, van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen; en

c. de vordering van de gemeente wegens terugggevorderde uitkering ten minste zal worden voldaan naar evenredigheid met de vorderingen van de schuldeisers van gelijke rang.

2. Het eerste lid is niet van toepassing ten aanzien van de terugvordering van uitkering als gevolg van verwijtbaar gedrag van de belanghebbende.

3. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van terugvordering of tot het gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering treedt niet in werking voordat een schuldregeling overeenkomstig het eerste lid tot stand is gekomen.

4. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van terugvordering of tot het gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering wordt ingetrokken of ten nadele van de belanghebbende gewijzigd indien:

a. niet binnen twaalf maanden nadat dat besluit is bekendgemaakt, een schuldregeling is tot stand gekomen die voldoet aan de eisen bedoeld in het eerste lid;

b. de belanghebbende zijn schuld aan de gemeente niet overeenkomstig de schuldregeling voldoet; of

c. onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.

5. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld.

7°. Onderdeel H wordt vervangen door:

H

In artikel 25b, tweede lid, wordt «artikel 17» vervangen door: artikel 13, eerste, tweede of derde lid.

8°. Onderdeel M vervalt.

9°. Na onderdeel P wordt een onderdeel Pp ingevoegd, luidende:

Pp

In artikel 36g wordt «artikel 19a, eerste lid,» vervangen door: artikel 19a, eerste, tweede, derde of vierde lid,.

10°. In onderdeel T wordt «Artikel 42 komt te luiden:» vervangen door: Na artikel 41 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:.

11°. Onderdeel W wordt vervangen door:

W

In artikel 49, eerste lid, wordt «verstrekt» vervangen door: verstrekken.

J

Artikel XI wordt gewijzigd als volgt:

1°. In de aanhef wordt de zinsnede «het bij koninklijke boodschap van 25 mei 1992 I ingediende voorstel van wet» vervangen door: het bij koninklijke boodschap van 25 mei 1992 ingediende voorstel van wet.

2°. Onder verlettering van onderdeel A in Aa, wordt voor het nieuwe onderdeel Aa een onderdeel A ingevoegd, luidende:

A

In artikel 13, eerste lid, wordt «van al hetgeen van belang is voor de verlening of de voortzetting van de uitkering» vervangen door: van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan hem wordt betaald.

3°. Onderdeel B wordt vervangen door:

B

Artikel 19a komt te luiden:

Artikel 19a

1. Indien de belanghebbende in de periode voorafgaand aan de aanvraag om een uitkering of nadien zich onvoldoende heeft ingezet voor de voorziening in het bestaan, dan wel een verplichting als bedoeld in artikel 13, derde of vijfde lid, artikel 18, vierde lid, of een op grond van hoofdstuk III aan de uitkering verbonden verplichting, anders dan de verplichting bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel c, niet of niet behoorlijk is nagekomen, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk.

2. Indien de belanghebbende die arbeid in dienstbetrekking heeft aanvaard zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen, dat dit gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zou kunnen hebben, dan wel indien de dienstbetrekking eindigt of is beëindigd zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren zijn verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering blijvend naar de mate waarin de belanghebbende uit of in verband met deze arbeid inkomen zou hebben kunnen verwerven als bedoeld bij of krachtens artikel 7.

3. Indien de belanghebbende nalaat passende arbeid te aanvaarden of door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering blijvend naar de mate waarin de belanghebbende met het verrichten van deze arbeid inkomen zou hebben kunnen verwerven als bedoeld bij of krachtens artikel 7.

4. Indien de belanghebbende geen dienstbetrekking of voorbereidingsovereenkomst heeft als bedoeld in hoofdstuk V en Va van de Jeugdwerkgarantiewet, omdat hij het aanbod daartoe niet heeft aanvaard of omdat hem een aanbod daartoe onder toepassing van artikel 11, derde, vierde of vijfde lid, dan wel artikel 16a, tweede, derde of vierde lid, van die wet niet wordt gedaan, weigeren burgemeester en wethouders de uitkering blijvend geheel.

5. Een maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging verweten kan worden en de omstandigheden waarin hij verkeert.

6. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kunnen burgemeester en wethouders besluiten af te zien van het opleggen van een maatregel.

7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot het eerste en het vijfde lid nadere regels worden gesteld.

4°. Onderdeel C vervalt.

5°. Onderdeel D wordt gewijzigd als volgt:

1°. De aanhef «Na artikel 19b wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:» wordt vervangen door: Na artikel 19a wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:.

2°. In de artikelen 19d, derde lid, en 19e, tweede lid, vervalt de zinsnede «, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat».

3°. In artikel 19g, tweede lid, wordt de zinsnede «12 jaren» vervangen door: vijf jaren.

4°. In artikel 19h, derde lid, wordt de zinsnede «zonder dat daarvoor diens machtiging nodig is» vervangen door: zonder dat daarvoor een machtiging nodig is van de belanghebbende.

6°. Na onderdeel F wordt een onderdeel Ff ingevoegd, luidende:

Ff

Na artikel 25a, wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 25aa

1. In afwijking van artikel 25a kunnen burgemeester en wethouders, op verzoek van belanghebbende, besluiten gedeeltelijk van terugvordering of gedeeltelijk van verdere terugvordering van de uitkering af te zien, indien:

- a. redelijkerwijs te voorzien is dat de belanghebbende niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden;
- b. redelijkerwijs te voorzien is dat een schuldregeling met betrekking tot alle vorderingen, behoudens de in het tweede lid bedoelde, van de overige schuldeisers zonder een zodanig besluit niet tot stand zal komen; en
- c. de vordering van de gemeente wegens teruggevorderde uitkering ten minste zal worden voldaan naar evenredigheid met de vorderingen van de schuldeisers van gelijke rang.

2. Het eerste lid is niet van toepassing ten aanzien van:

- a. de terugvordering van uitkering als gevolg van verwijtbaar gedrag van de belanghebbende; of
- b. vorderingen welke door pand of hypotheek op een goed of goederen zijn gedekt, behoudens voor zover zij niet op die goederen verhaald kunnen worden.

3. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van terugvordering of tot het gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering treedt niet in werking voordat een schuldregeling overeenkomstig het eerste lid tot stand is gekomen.

4. Het besluit tot het gedeeltelijk afzien van terugvordering of tot het gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering wordt ingetrokken of ten nadele van de belanghebbende gewijzigd indien:

- a. niet binnen twaalf maanden nadat dat besluit is bekendgemaakt, een schuldregeling is tot stand gekomen die voldoet aan de eisen bedoeld in het eerste lid;
- b. de belanghebbende zijn schuld aan de gemeente niet overeenkomstig de schuldregeling voldoet; of
- c. onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.

5. Bij ministeriële regeling kunnen met betrekking tot dit artikel nadere regels worden gesteld.

7°. Onderdeel G wordt vervangen door:

G

In artikel 25b, tweede lid, wordt «artikel 17» vervangen door: artikel 13, eerste, tweede of derde lid.

8°. Onderdeel L vervalt.

9°. Na onderdeel O wordt een onderdeel Oo ingevoegd, luidende:

Oo

In artikel 36g wordt «artikel 19a, eerste lid,» vervangen door: artikel 19a, eerste, tweede, derde of vierde lid,.

10°. In onderdeel S wordt «Artikel 42 komt te luiden:» vervangen door: Na artikel 41 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:.

11°. Onderdeel V wordt vervangen door:

V

In artikel 49, eerste lid, wordt «verstrekt» vervangen door: verstrekken.

K

Artikel XIV wordt vervangen door:

ARTIKEL XIV

In artikel 108 van de Organisatiewet sociale verzekeringen wordt na «99» een zinsnede toegevoegd, luidende: van deze wet alsmede van de artikelen 27a, vierde lid, en 36, vierde lid, van de Werkloosheidswet, 33, vierde lid, en 45a, vierde lid, van de Ziektewet, 29a, vierde lid, en 57, vierde lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 20a, vierde lid, en 48, vierde lid, van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, 14a, vierde lid, en 20, vierde lid, van de Toeslagenwet, 17b, vierde lid, en 24, vierde lid, van de Algemene Ouderdomswet en 17a, vierde lid, en 24, vierde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet.

L

Artikel XV komt te vervallen.

M

Artikel XVIII wordt vervangen door:

ARTIKEL XVIII

1. Zonodig in afwijking van artikel XVII, zijn de artikelen 24, tweede lid, 27, en 28 van de Werkloosheidswet, zoals deze luiden na de inwerking-treding van artikel I, onderdelen B, onder 1°, E, en G, van deze wet, niet van toepassing op gedragingen, feiten en omstandigheden die zich voordoen voor de inwerking-tredingsdatum van deze onderdelen.

2. In afwijking van het eerste lid zet de bedrijfsvereniging een weigering van de uitkering over de uren waarover het recht op uitkering ingevolge artikel 21 Werkloosheidswet herleeft niet voort, indien de gedragingen, feiten of omstandigheden die aanleiding zijn geweest voor het opleggen

van de maatregel zich hebben voorgedaan voor de inwerkingtreddingsdatum van dit artikel en bovendien ter zake van arbeid verricht sinds de eerste dag waarop het recht op uitkering is ontstaan, is voldaan aan artikel 52b, eerste lid, Werkloosheidswet en op grond van het derde lid van dat artikel geen recht op uitkering ingevolge hoofdstuk IIb van die wet is ontstaan.

N

Na artikel XVIII worden twee nieuwe artikelen XVIIIa en XVIIIb ingevoegd luidend als volgt:

ARTIKEL XVIII A

Indien artikel I, onderdeel I, van de wet van 22 december 1994, houdende wijziging van de Werkloosheidswet en enkele andere wetten (Stb. 1994, 955) in werking is getreden voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen B en E deze wet, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

A

In artikel I, onderdeel B, worden het vierde en vijfde lid van artikel 24 vernummerd tot het vijfde en zesde lid.

B

In artikel I, onderdeel E, wordt in artikel 27, derde lid, «24, vierde lid» vervangen door: 24, vijfde lid.

ARTIKEL XVIII B

De door het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming gestelde en door het College van toezicht sociale verzekeringen goedgekeurde regels op grond van artikel 27, derde respectievelijk vierde lid, van de Werkloosheidswet, zoals deze regels luiden op de datum vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen B, D en E, van deze wet, gelden tot 1 januari 1996 als door Onze Minister goedgekeurde regels die door het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming zijn gesteld op grond van de artikelen 24, vijfde lid, en 26, derde lid, respectievelijk 27, zesde lid, van de Werkloosheidswet. Indien deze regels echter in de periode tussen de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen B, D en E, van deze wet en 1 januari 1996 vervangen of gewijzigd worden, gelden zij slechts tot de inwerkingtreddingsdatum van de gewijzigde of vervangen regels als door Onze Minister goedgekeurde regels die door het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming zijn gesteld op grond van de artikelen 24, vijfde lid, en 26, derde lid, respectievelijk 27, zesde lid, van de Werkloosheidswet.

O

Na artikel XIX wordt een nieuw artikel XIXa ingevoegd luidende als volgt:

ARTIKEL XIX A

Indien de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en

gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen bij de plaatsing in het Staatsblad bedoeld in artikel 57 van het bij koninklijke boodschap van 25 mei 1992 ingediende voorstel van wet houdende invoering van een nieuwe Algemene bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet; 22 614) zijn hernummerd, brengt Onze Minister de nummering van de artikelen en de daarin voorkomende aanhalingen in artikel X en XI van deze wet daarmee in overeenstemming.

TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleidingen voor deze nota van wijziging

Op 15 november 1994 werd bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanscherping referte-eisen WW ingediend (Kamerstukken II, 1994/95 23 985), welk wetsvoorstel inmiddels tot wet is verheven (wet van 22 december 1994, Stb. 995; inwerkingtreding – op een drietal bepalingen na – op 1 maart 1995, zie Stb 73). In het voorstel van wet zoals dat ter advisering aan de Raad van State is gestuurd, was een aantal voorstellen opgenomen om te komen tot een aanscherping van het sanctiebeleid in de Werkloosheidswet (WW) bij verwijtbare werkloosheid en bij het weigeren van passende arbeid. Kern van deze voorstellen was dat in dat geval steeds een maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering zou moeten worden toegepast. In zijn advies bij dat wetsvoorstel heeft de Raad van State op een aantal gronden geadviseerd de aanscherping van het sanctiebeleid WW uit het wetsvoorstel te lichten. Deels omdat anders vooruitgelopen zou worden op het wetsvoorstel boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid en deels omdat de materie als zodanig hierin beter past. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Raad in deze en heeft daarom besloten de eerdergenoemde voorstellen bij deze nota van wijziging in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen.

Voorts is naar aanleiding van dit advies besloten voor te stellen de aanscherping van het sanctiebeleid WW door te laten werken voor wat betreft het sanctiebeleid op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). In paragraaf 8.3 van de toelichting wordt hier nader op ingegaan.

In het vervolg van deze toelichting wordt – na een korte inleiding over de huidige sanctiesystematiek WW – aangegeven waarom het kabinet van oordeel is dat tot een verdere aanscherping van het sanctiebeleid, dan tot nog toe in het onderhavige wetsvoorstel is voorzien, moet worden gekomen. Hierbij zal tevens worden stilgestaan bij het onderzoeksrapport «De regels van het spel; De toepassing van sancties in de WW door bedrijfsverenigingen» van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (commissie Buurmeijer). Voorts zal aandacht worden besteed aan het technisch commentaar van de algemeen secretaris van de SVr op het wetsvoorstel aanscherping referte-eisen WW, voor zover dit betrekking heeft op de onderhavige problematiek, en aan het advies van de Raad van State op laatstgenoemd wetsvoorstel, voor zover hierin inhoudelijke opmerkingen zijn gemaakt over de aanscherping van het sanctiebeleid WW.

Verder heeft het verslag terzake van het wetsvoorstel boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II 1994/95,

23 909, nr. 5) aanleiding gegeven tot bijstelling op een aantal punten. Het gaat hierbij om de verjaringstermijn, de taalhulp en harmonisatie van de inlichtingenbepalingen. Deze onderwerpen worden in paragraaf 9 nader toegelicht.

In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Boorsma is aangekondigd dat de gemeenten in bepaalde situaties de ruimte moeten krijgen af te zien van terug- of invordering in verband met (minnelijke) schuldsanering. Bij deze nota van wijziging zijn de betreffende bepalingen in de Algemene bijstandswet (Abw), IOAW en IOAZ aangepast. Een nadere toelichting wordt gegeven in paragraaf 10.

Tot slot is het wetsvoorstel aangepast in verband met de vernumming van de artikelen van de Abw nadat dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard en in verband met de nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv). Op grond van de Osv, die op 1 januari 1995 in werking is getreden, zijn regelgevende taken van de SVr overgedragen aan het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) en aan de Sociale Verzekeringsbank (SVb). De betreffende bepalingen in het wetsvoorstel zijn overeenkomstig aangepast.

2. Huidige sanctiesystematiek WW

Bij de invoering van de nieuwe Werkloosheidswet in 1987 is gekozen voor een systematiek die een gedifferentieerd sanctiebeleid mogelijk moest maken. In artikel 27, eerste lid, van de huidige WW, is alleen het kader opgenomen waarbinnen de bedrijfsvereniging moet blijven bij het toepassen van sancties. Uit dat kader blijkt dat de sanctie-oplegging kan variëren van een tijdelijke verlaging van de uitkering tot een blijvend gehele weigering van de uitkering. Overigens is het een bevoegdheid van de bedrijfsvereniging om te bepalen of al dan niet een sanctie wordt opgelegd. De wet geeft niet aan welke sanctie (naar hoogte en duur) moet worden opgelegd in geval van een bepaalde overtreding.

Tot het wettelijk kader behoort de bevoegdheid van het Tica (tot 1 januari van de SVr) om nadere regels te stellen over de wijze waarop de bedrijfsverenigingen van hun sanctiebevoegdheden gebruik maken. Het gaat daarbij om regels die de bedrijfsvereniging in acht moet nemen, indien zij besluit tot het opleggen van een sanctie. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel WW (Kamerstukken II, 1985/86, 19 261) is dienaangaande reeds opgemerkt dat uit een oogpunt van rechtsgelijkheid een dergelijke coördinerende en toezichthoudende bevoegdheid wenselijk is, teneinde onder meer discrepanties in de sanctietoepassing tussen bedrijfsverenigingen te voorkomen. Tot voor kort had de SVr echter geen nadere regels gesteld. De formulering en toepassing van het sanctiebeleid berustte dus feitelijk bij de bedrijfsverenigingen. De Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) heeft sanctie-richtlijnen geformuleerd in circulaires. Deze circulaires hebben de status van advies, waarvan kan worden afgeweken. De afzonderlijke bedrijfsverenigingen kunnen een eigen beleid voeren, mits dit kenbaar en gemotiveerd is.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel WW was een minimumsanctie opgenomen voor de situatie van verwijtbaar werkloos worden. Deze bepaling is evenwel geschrapt omdat de Tweede Kamer destijds van oordeel was dat de beleidsvrijheid van de bedrijfsverenigingen daardoor te veel werd aangetast. Binnen het wettelijke kader en de begrenzingen van de jurisprudentie zijn de bedrijfsverenigingen dus vrij in het voeren van een (eigen) sanctiebeleid.

3. SVr-onderzoeksrapport maart 1993

In maart 1993 is het SVr-onderzoeksrapport «De regels van het spel; De toepassing van sancties in de WW door bedrijfsverenigingen» uitgebracht. Dit onderzoek, dat heeft plaatsgevonden in het tijdvak 1 april 1991 – 1 april 1992, is uitgevoerd ter voorbereiding van een door één van mijn ambtsvoorgangers gevraagd advies. Op 15 maart 1993 is dit rapport aan de Tweede Kamer aangeboden, onder vermelding van de belangrijkste resultaten. Een aantal daarvan vat ik hieronder samen.

- Bedrijfsverenigingen hanteren op hoofdlijnen de FBV-aanbevelingen inzake sanctietoepassing als basis voor hun eigen beleid. Sommige bedrijfsverenigingen wijken in het geheel niet af, andere op onderdelen. Bij enkele bedrijfsverenigingen heeft men gekozen voor invoering van nieuwe sanctiecategorieën. Hierover vond geen afstemming plaats met andere bedrijfsverenigingen; de SVr werd wel geïnformeerd, maar zag geen reden deze afwijking niet te accepteren.
- De sturende werking van de FBV-aanbevelingen geldt voor de strafmaat per sanctie categorie. De ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid blijven ter beoordeling van de bedrijfsverenigingen. Die beoordeling geschiedt aan de hand van veel voorkomende situaties. Deze situatieschetsen zijn vaak zo bedrijfstakspecifiek dat het niet mogelijk was vast te stellen of de ene bedrijfsvereniging nu een zwaarder of een minder zwaar sanctiebeleid voorstaat dan de andere bedrijfsvereniging.
- De jurisprudentie levert een bijdrage aan een meer rechtsgelijke sanctietoepassing. De rechtspraak inzake het evenredigheidsbeginsel heeft ertoe geleid dat enkele bedrijfsverenigingen een extra sanctie categorie hebben ingevoegd tussen de zwaarste en de op één na zwaarste categorie uit de circulaire.
- Er komen aanzienlijke verschillen voor tussen bedrijfsverenigingen in het relatieve aantal sanctiegevallen per jaar. Volgens de onderzoekers ligt het voor de hand dat bedrijfstakspecifieke factoren een rol spelen.
- De helft van het aantal geregistreerde sancties heeft betrekking op de overtreding «verwijtbare werkloosheid na ontslag(name)», dat wil zeggen bij aanvang van de uitkering. Sancties naar aanleiding van «administratieve overtredingen», «het in gebreke blijven bij het zoeken naar passende arbeid» en benadelingshandelingen worden veel minder vaak getroffen. Dat geldt met name voor het «in gebreke blijven bij het zoeken naar passende arbeid». De controle op sollicitatie-activiteiten is bovendien niet optimaal, krijgt een lagere prioriteit dan controle van de vraag of voldaan is aan de andere uitkeringsverplichtingen en is teveel afhankelijk van de (gebrekkige) samenwerking met het arbeidsbureau.
- Het proces van sanctietoepassing lijkt zodanig vorm te zijn gegeven dat binnen bedrijfsverenigingen de rechtsgelijkheid zo goed mogelijk is gewaarborgd. Tussen bedrijfsverenigingen bestaan echter verschillen; deze worden door de onderzoekers teruggevoerd op bedrijfstakspecifieke factoren.

Naar aanleiding van dit rapport heeft mijn ambtsvoorganger geconcludeerd dat het sanctiebeleid van de bedrijfsverenigingen niet voldoet aan daaraan te stellen eisen van actualiteit, objectiviteit en volledigheid.

4. Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen

In het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (commissie Buurmeijer) is ook ingegaan op het sanctiebeleid WW (Kamerstukken II, 1992/93, 22 730, nrs. 7–8, blz. 71 e.v.).

Het wettelijke begrip «verwijtbare werkloosheid» is naar het oordeel van de commissie Buurmeijer niet duidelijk. Daarnaast vindt zij dat de Federatie van Bedrijfsverenigingen een onduidelijkheid heeft toegevoegd aan het begrippenkader. De FBV stelt namelijk de hoogte en de duur van

de sanctie afhankelijk van de «mate van» verwijtbaarheid. In het FBV-schema wordt gewerkt met de begrippen «verwijtbaar werkloos», «zeer verwijtbaar werkloos», «uiterst verwijtbaar werkloos», alsmede «zonder meer ontslag nemen/ontoelaatbaar wangedrag». Deze (mate van) verwijtbaarheid is naar het oordeel van de commissie een subjectief en niet duidelijk omschreven begrip.

De commissie Buurmeijer heeft met betrekking tot het sanctiebeleid WW de volgende conclusies getrokken.

– De doelstellingen van de sanctiebepalingen worden gehaald voor wat betreft de mogelijkheid van een genuanceerd sanctiebeleid, maar het tegengaan van grote discrepanties tussen bedrijfsverenigingen lukt onvoldoende. In Bijlage II.3 bij het rapport worden de discrepanties tussen bedrijfsverenigingen op een aantal punten toegelicht (Kamerstukken II, 1992/93, 22 730, nr. 10, blz. 49 t/m 53).

– Verwijtbare werkloosheid wordt op grond van de FBV-richtlijnen met de zwaarste sanctie bestraft maar niet in de mate die de wetgever aanvankelijk voor ogen stond. Uit genoemd SVr-rapport blijkt dat bij verwijtbare werkloosheid veelal een korting van 20% gedurende 13 weken wordt opgelegd. De commissie noemt het ontslag nemen met het doel een uitkering te krijgen zelfs als voorbeeld van gebruikersruimte in de WW (Kamerstukken II, 1992/93, 22 730, nrs. 7–8, blz. 72).

– Het sanctiebeleid werkt nog te weinig ondersteunend ter bevordering van de uitstroom, bijvoorbeeld via sancties op het niet nakomen van de sollicitatieplicht. Aan de uitstroomkant was de uitvoering van de WW naar het oordeel van de commissie dus niet erg effectief.

De commissie Buurmeijer heeft aanbevolen het recht op WW-uitkering bij vrijwillig ontslag te laten vervallen. De sollicitatieplicht dient dwingender te worden toegepast, evenals de verplichting om noodzakelijke scholing te volgen. Hieraan dient inhoud te worden gegeven door een strenger sanctiebeleid, waarvoor de wetgever minimumeisen formuleert. Op 22 november 1993 heeft het toenmalige kabinet in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal laten weten deze aanpak van de commissie Buurmeijer te onderschrijven (Kamerstukken II 1992/93 22 730, nr. 16, blz. 4).

5. Een strenger sanctiebeleid

5.1. Inleiding

Ook het huidige kabinet acht het noodzakelijk om te komen tot een uniform en strenger sanctiebeleid, alsmede tot een objectiever en concreter begrippenkader waarmee de rechtsgelijkheid beter is gewaarborgd.

In de onderhavige nota van wijziging wordt daartoe dan ook een aantal voorstellen gedaan. Voorgesteld wordt de thans bestaande discretionaire bevoegdheid van de bedrijfsvereniging om een sanctie op te leggen om te zetten in een verplichting en tevens wordt voorgesteld de bevoegdheid van het Tica, om nadere regels te stellen om te zetten in een verplichting. Een adequaat handhavingsbeleid vergt immers dat op een overtreding van een voor de uitkeringsgerechtigde geldende verplichting steeds een sanctie volgt. Met de voorgestelde verplichting voor het uitvoeringsorgaan om bij een geconstateerde overtreding een sanctie op te leggen wordt beoogd een sluitend sanctiesysteem te creëren. Opgemerkt wordt dat de SVr op 17 maart 1994 het Besluit sanctietoepassing WW heeft vastgesteld (Stcrt. 1994, 61). Hiermee is reeds een eerste stap in de richting van een verdergaande uniformering gezet. Op dit besluit wordt in paragraaf 7.2 ingegaan. Hier wordt volstaan met de opmerking dat het kabinet nadere regelgeving door het Tica van zo groot belang acht, dat

ervoor is gekozen de bevoegdheid tot nadere regelgeving om te zetten in een verplichting.

Teneinde via het sanctiebeleid onterechte instroom verder tegen te gaan en werkhervatting daadwerkelijk te bevorderen dient naar het oordeel van het Kabinet de zwaarte van de maatregelen echter nadrukkelijk opnieuw te worden gezien. Het kabinet heeft hierbij met name het oog op de verschillende situaties van verwijtbaar werkloos worden en het weigeren van passende arbeid. In deze gevallen is sprake van gedragingen die vanuit het gezichtspunt van de werkloosheidsverzekering onaanvaardbaar zijn. Immers zonder dergelijke gedragingen zou betrokkene niet werkloos zijn geworden, dan wel niet werkloos zijn gebleven. Anders gesteld: het verzekerd risico zou niet zijn ingetreden. Daarom stelt het kabinet voor op deze gedragingen altijd een maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering te laten volgen.

5.2. Verwijtbare werkloosheid

Het kabinet is van oordeel dat de verschillende onderdelen van het huidige wettelijke begrip «verwijtbaar werkloos worden» in beginsel voldoende duidelijk zijn omschreven. Het huidige artikel 24, tweede lid, WW, bepaalt dat de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden indien hij:

- a. zich zodanig verwijtbaar heeft gedragen dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat dit gedrag zijn ontslag tot gevolg zou kunnen hebben; of
- b. ontslag heeft genomen, zonder dat aan de voortzetting van zijn dienstbetrekking voor hem zodanige bezwaren zijn verbonden dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden geveerd.

De onder b omschreven situatie zou kortweg kunnen worden aangeduid als vrijwillig ontslag. Het kabinet is van oordeel dat de maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering hier aangewezen is. De gedragingen onder a betreffen andere, aan de werknemer verwijtbare gedragingen, die naar het oordeel van het kabinet eveneens dienen te leiden tot een blijvend gehele weigering van de uitkering. Als (sprekend) voorbeeld kan worden genoemd een gegeven ontslag wegens een greep uit de kas.

Het kabinet is echter van mening dat ook andere (lichtere) vormen van verwijtbare gedragingen, die thans veelal niet leiden tot een blijvend gehele weigering van de uitkering, in de toekomst tot een blijvend gehele weigering van de uitkering dienen te leiden, voor zover deze gedragingen voorzienbaar tot beëindiging van de dienstbetrekking leiden. «Voorzienbaar» wil dan zeggen dat de werknemer «redelijkerwijs» heeft moeten begrijpen dat zijn gedrag tot beëindiging van de dienstbetrekking zou leiden. Als voorbeeld kan worden genoemd het ondanks herhaalde waarschuwingen te laat op het werk komen. Als het de werknemer duidelijk moet zijn geweest dat dat tot zijn ontslag zou leiden, kan worden gesteld dat de werkloosheid vermeden had kunnen worden door af te zien van dat gedrag. Van belang hierbij is op te merken, dat indien de beëindiging van de dienstbetrekking niet of slechts in (zeer) geringe mate voorzienbaar is, een maatregel als hier bedoeld niet aan de orde is. In die gevallen kan immers niet zonder meer worden gesteld, dat de werknemer «redelijkerwijs» had moeten begrijpen dat zijn gedrag tot ontslag zou leiden.

De hier bedoelde (verwijtbare) gedragingen zijn in ernst vergelijkbaar met de vrijwillige ontslagname omdat betrokkenen onnodig en voorzienbaar werkloos worden (of blijven) en als het ware het verzekerd

risico over zichzelf afroepen. Met het oog hierop dient de maatregel van blijvend gehele weigering dan ook niet alleen gekoppeld te worden aan vrijwillig ontslag door de werknemer, maar aan het meer omvattende begrip «verwijtbare werkloosheid».

Wel is de tekst van de onderdelen a en b van artikel 24, tweede lid, aangepast in die zin, dat niet meer wordt gesproken over ontslag of ontslagname maar over het eindigen en de beëindiging van de dienstbetrekking.

Wat betreft onderdeel a van artikel 24, tweede lid, heeft deze wijziging tot gevolg dat deze bepaling niet alleen toepassing kan vinden in de situatie waar een werknemer wegens verwijtbaar handelen is ontslagen, maar tevens in de situatie waar, na een verwijtbare gedraging van de werknemer, tussen werkgever en werknemer wordt overeengekomen de dienstbetrekking met wederzijds goedvinden te beëindigen, of door de kantonrechter te laten ontbinden.

Wat betreft onderdeel b heeft deze wijziging tot gevolg, dat deze bepaling niet alleen van toepassing is op de hiervoor genoemde situaties van vrijwillig ontslag, maar tevens op situaties waarin een werknemer onnodig actief of passief heeft meegewerkt aan de beëindiging van de dienstbetrekking. Onder «onnodig» dient in dit verband bijvoorbeeld te worden verstaan, dat de werknemer instemt met, berust in of meewerkt aan de beëindiging van de dienstbetrekking op initiatief van de werkgever, terwijl aan de voortzetting van de dienstbetrekking als zodanig geen bezwaren van dien aard zijn verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer zou kunnen worden gevergd. Opgemerkt wordt dat het in een aantal gevallen waarin in eerste instantie van de werkgever niet kan worden gevergd dat de dienstbetrekking wordt voortgezet, tevens zo zal zijn dat dit van de werknemer niet kan worden gevergd. Te denken valt bijvoorbeeld aan een door de werkgever voorgenomen ontslag om bedrijfseconomische redenen. Indien het ontslag inderdaad noodzakelijk is en de van toepassing zijnde regels (m.n. ten aanzien van ouderen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten) in acht zijn genomen, zal van de werknemer die in het ontslag betrokken is, niet kunnen worden gevergd dat hij bezwaar aantekent tegen het ontslagvoornemen.

Voorts zijn de woorden «zodanig verwijtbaar» in artikel 24, tweede lid, onderdeel a, in omgekeerde volgorde geplaatst (derhalve: «verwijtbaar zodanig») om duidelijk te maken dat het bij de toepassing van dit onderdeel enerzijds gaat om de vraag, of het voor betrokkene redelijkerwijs was te voorzien dat zijn gedrag tot beëindiging van de dienstbetrekking zou leiden en anderzijds om de vraag, of het gedrag betrokkene kan worden verweten. Met andere woorden, of er voor het tot werkloosheid leidende gedrag van betrokkene een rechtvaardigingsgrond is, zodat niet van verwijtbaar gedrag kan worden gesproken.

Ten slotte wordt het volgende opgemerkt. Het komt voor dat dienstbetrekkingen eerder worden beëindigd dan strikt noodzakelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een bedrijf dat om bedrijfseconomische redenen moet inkrimpen, zijn werknemers het aanbod doet om eerder dan strikt noodzakelijk te vertrekken in ruil voor een som geld of een aanvulling op de uitkering. Ook komt het voor dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt afgebroken vóór de dag waarop deze van rechtswege zou zijn geëindigd, of dat men als uitzendkracht eerder bij een inlener weggaat dan nodig is.

In dit soort gevallen dient eerst te worden nagegaan of de beëindiging van de dienstbetrekking op zich de werknemer verweten kan worden. Zo ja, dan is sprake van verwijtbare werkloosheid en dient een maatregel van

blijvend gehele weigering te worden opgelegd. Zo nee, dan dient vervolgens te worden bezien of het de werknemer aan te rekenen is dat de dienstbetrekking eerder dan nodig beëindigd is. Is dat het geval, dan is er sprake van een benadelingshandeling. Zoals verder uiteen wordt gezet in paragraaf 5.3, is het kabinet van mening dat in dit geval in principe een tijdelijk gehele weigering op haar plaats is, en wel tot het moment waarop het dienstverband had kunnen doorlopen. Is het de werknemer niet aan te rekenen dat de dienstbetrekking eerder dan nodig is beëindigd is, dan dient geen maatregel te worden opgelegd ter zake van de vroegtijdige beëindiging.

Het kabinet realiseert zich dat een blijvend gehele weigering van de uitkering bij voortijdige beëindiging van een dienstbetrekking met een tijdelijk karakter wegens verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer onder omstandigheden wellicht als onevenredig zal worden ervaren. Als voorbeeld kan worden genoemd de situatie waarin iemand die werkzaam is op een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een duur van een jaar, een maand voordat dat contract van rechtswege eindigt zelf vrijwillig ontslag neemt of op staande voet ontslagen wordt omdat hij tijdens een ruzie zaken van zijn werkgever heeft vernield. Een voor de hand liggende vraag zou zijn of het in dit geval niet beter ware een tijdelijk gehele weigering over de maand dat het arbeidscontract zonder het incident nog had geduurd, toe te passen. Het kabinet is echter van mening dat dit niet wenselijk is. Het vindt dat in alle gevallen waarin het de werknemer aan te rekenen is dat de dienstbetrekking op zich be- of geëindigd is, een maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering dient te worden opgelegd, onafhankelijk van de vraag hoe lang de dienstbetrekking anders nog had kunnen voortduren. Zou voor een voortijdige – de werknemer te verwijten – eindiging van een dienstbetrekking met een tijdelijk karakter een maatregel van tijdelijk gehele weigering worden getroffen, dan zou daarmee voorbij worden gegaan aan de mogelijkheid dat de arbeidsrelatie, indien de voortijdige beëindiging niet had plaatsgevonden, misschien niet op de daarvoor vastgestelde einddatum zou zijn geëindigd. De arbeidsovereenkomst had wellicht verlengd kunnen worden of omgezet in een dienstbetrekking voor onbepaalde tijd. Oftewel: betrokkene mist mogelijkerwijs kansen om aan de slag te blijven en derhalve in het geheel niet werkloos te worden.

Hiertegen zou kunnen worden opgeworpen dat dit weliswaar juist is als een aanzienlijke tijd is gelegen tussen de werkelijke beëindigingsdatum en de afgesproken einddatum, maar dat dit minder goed verdedigbaar is als de dienstbetrekking toch binnen enkele weken zou zijn afgelopen. Aan deze tegenwerping zou dan tegemoet gekomen kunnen worden door een grensperiode te stellen, in die zin bijvoorbeeld, dat bij verwijtbare werkloosheid de maatregel «blijvend gehele weigering» alléén wordt opgelegd als de dienstbetrekking drie maanden of langer vóór de afgesproken einddatum is geëindigd en dat een maatregel van tijdelijk gehele weigering wordt opgelegd, tot aan de einddatum, als de dienstbetrekking is geëindigd binnen die periode van drie maanden.

Nog afgezien van het feit dat iedere aldus gekozen «grensperiode» arbitrair is, merkt het kabinet hierover op dat het stellen van een dergelijke periode onwenselijk wordt geacht, omdat de vraag op welke termijn helderheid zal bestaan over de mogelijkheid na afloop van de afgesproken einddatum de arbeidsrelatie te continueren, per soort arbeidsrelatie en per bedrijfstak zal verschillen. Zo komt het in de uitzendbranche voor dat men pas op de dag waarop de relatie met de inlener zou aflopen het aanbod krijgt de volgende dag toch weer te komen werken.

Een tijdelijk gehele weigering bij verwijtbare werkloosheid over het restant van de contractduur zou bovendien de suggestie wekken, dat

bijvoorbeeld vrijwillige ontslagname uit een tijdelijk dienstverband – gezien de (qua duur) lichtere sanctie – minder ernstig is dan vrijwillige ontslagname uit een dienstverband voor onbepaalde tijd, hetgeen, beoordeeld naar de gedraging *sec*, niet het geval is. Immers, in beide situaties is het verwijtbare gedrag van betrokkenen oorzaak van het intreden van het verzekerd risico en juist dit element is voor het kabinet aanleiding geweest om in dat geval de maatregel van «blijvend gehele weigering van de uitkering» van toepassing te verklaren.

Het kabinet heeft uit het bovenstaande de conclusie getrokken dat er geen reden is om een voortijdige – de werknemer te verwijten – beëindiging van een dienstbetrekking met een tijdelijk karakter anders te behandelen dan de beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat bij een beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wegens verwijtbaar gedrag, ook steeds een sanctie van blijvend gehele weigering getroffen dient te worden. Ook hier wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat het arbeidscontract voor onbepaalde tijd misschien toch wel, bijvoorbeeld om bedrijfseconomische redenen, op afzienbare tijd beëindigd zou zijn.

Ter illustratie van de wijze waarop de nieuwe artikelen 24 en 27 WW (in onderling verband) zullen moeten worden toegepast dienen de volgende voorbeelden.

Voorbeeld 1

Werkgever en werknemer komen overeen de dienstbetrekking met wederzijds goedvinden te beëindigen omdat de arbeidsverhouding ernstig is verstoord. In de eerste plaats zal de bedrijfsvereniging moeten nagaan of de werknemer zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs kon begrijpen dat zijn gedrag tot verstoring van de arbeidsverhouding en tot de beëindiging van de dienstbetrekking zou leiden. Is dat het geval dan is artikel 24, tweede lid, onderdeel a, van toepassing en dient de uitkering blijvend geheel te worden geweigerd. Is dat niet het geval dan dient de werknemer aan te tonen dat er inderdaad sprake is van een zodanig verstoorde arbeidsverhouding dat het aangegeven was om de dienstbetrekking te beëindigen. Blijkt dat niet het geval te zijn, dan is artikel 24, tweede lid, onderdeel b, van toepassing omdat de werknemer heeft ingestemd met de beëindiging van de dienstbetrekking, terwijl aan de voortzetting ervan niet zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd. Ook dan dient de uitkering blijvend geheel te worden geweigerd.

Voorbeeld 2

Een ander voorbeeld betreft de situatie waarin de werknemer berust in een door de werkgever zonder ontslagvergunning gegeven ontslag en aan het ontslag geen gegronde reden ten grondslag ligt. In dat geval mag van de werknemer worden verlangd dat hij de nietigheid van het ontslag inroept. Laat hij dit na, dan is wederom artikel 24, tweede lid, onderdeel b, van toepassing.

Voorbeeld 3

Daarnaast is de situatie denkbaar dat de werkgever een werknemer om gegronde redenen wil ontslaan en daartoe een ontslagvergunning aanvraagt bij de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening (RDA). Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin de werkgever om bedrijfseconomische redenen moet inkrimpen, aan de situatie waarin de werknemer ongeschikt blijkt te zijn voor zijn functie, zonder dat hem dat

kan worden aangerekend, en aan de situatie waarin de werknemer arbeidsongeschikt is geworden.

Indien de werknemer kan instemmen met de door de werkgever aangevoerde reden voor het ontslag en indien de voortzetting van de dienstbetrekking voor de werkgever inderdaad te bezwaarlijk zou zijn – hetgeen door de RDA wordt getoetst – hoeft van de werknemer niet te worden gevergd dat hij bezwaar maakt tegen het ontslagvoornemen van zijn werkgever.

Een dergelijk protest kan wèl worden gevergd indien de werkgever wegens een overigens terecht aangevoerde noodzaak tot inkrimping van zijn bedrijf, de regels van anciënniteit of afspiegeling niet in acht neemt. Worden bijvoorbeeld alleen de werknemers met de langste staat van dienst in het bedrijf voor ontslag om bedrijfseconomische redenen voorgedragen (dit zullen vaak de oudste werknemers zijn), dan mag van hen gevergd worden dat zij bezwaar maken tegen het voorgenomen ontslag. In dat geval dienen er weliswaar arbeidsplaatsen te vervallen, maar zijn aan de voortzetting van het betreffende dienstverband met de werknemer niet zodanige bezwaren verbonden dat voortzetting niet kan worden gevergd. De werkgever zal zijn ontslaglijst dan zo moeten aanpassen, dat wèl aan de regels van anciënniteit of afspiegeling wordt voldaan.

Voorbeeld 4

Een volgend voorbeeld betreft de situatie waarin sprake is van een vrijwillige vertrekregeling. Van deze regelingen wordt veelal gebruik gemaakt als een bedrijf om bedrijfseconomische redenen het personeelsbestand moet verminderen. Zij hebben doorgaans een collectief karakter en behelzen veelal een aanbod van de werkgever aan oudere werknemers om onder toekenning van een som geld eerder uit dienst te treden. Bij een vrijwillige vertrekregeling als hier bedoeld, wordt voor de betrokken werknemers geen ontslagvergunning bij de RDA aangevraagd (vergelijk voorbeeld 3).

Het kabinet acht dergelijke constructies zeer ongewenst omdat daarmee (via een omweg) de ontslagregels van anciënniteit en/of afspiegeling (zoals opgenomen in het Delegatiebesluit ex artikel 6 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945; BBA) kunnen worden ontdoken. Aldus wordt aan groepen van oudere werknemers – met een WW-uitkering als bodem – een vervroegd pensioen geboden, hetgeen naar het oordeel van het kabinet ongewenst is. Het overheidsbeleid is er immers op gericht de uitstroom van ouderen uit het arbeidsproces – mede vanwege hun vaak slechte arbeidsmarktpositie – tegen te gaan en de participatie van ouderen in het arbeidsproces te bevorderen. Dat was ook de reden voor het vorige kabinet om de zogenaamde Ouderenrichtlijn – op basis waarvan bij collectief ontslag onevenredig veel ouderen konden worden betrokken – per 1 januari 1994 in te trekken. Het daartoe strekkende besluit is op 18 januari 1993 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt 1993, 11). De intrekking moet daarnaast worden gezien als een stimulans voor ondernemingen om een leeftijdsbewust personeelsbeleid met voorrang ter hand te nemen en is tevens bedoeld om negatieve consequenties voor de werkloosheidsfondsen bij een (relatief) hoge uitstroom van oudere werknemers tegen te gaan.

Net als in voorbeeld 3 geldt ook in de situatie waar een vrijwillige vertrekregeling van vooral ouderen aan de orde is wegens een terecht aangevoerde noodzaak tot inkrimping van het bedrijf, dat er weliswaar arbeidsplaatsen dienen te vervallen, maar er voor de werkgever (en de werknemer) aan de voortzetting van het betreffende dienstverband niet zodanige bezwaren zijn verbonden dat voortzetting niet kan worden gevergd. Van de werknemer mag worden verlangd dat hij niet zonder

meer gebruik maakt van een dergelijk aanbod van de werkgever, wetende dat indien voor hem een ontslagvergunning bij de RDA zou worden aangevraagd, deze waarschijnlijk niet zou worden verleend, wegens strijd met het anciënniteits- of afspiegelingsbeginsel. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin een werkgever om bedrijfseconomische redenen met zijn oudere werknemers overeenkomt de dienstbetrekking te beëindigen, doch de beëindiging feitelijk plaatsvindt door ontslag. Van de werknemer mag dan worden verlangd dat hij niet instemt met of berust in het ontslag.

Indien echter in het bovenstaande voorbeeld niet onevenredig veel personen met een lang dienstverband betrokken zouden zijn, en ook overigens van de betrokken personen een actie, gericht op de instandhouding van hun dienstverband niet gevegd kan worden, is geen sprake van verwijtbare werkloosheid. Indien het feit dat de dienstbetrekking onnodig vroeg is beëindigd de werknemer kan worden aangerekend, kan in dat geval wèl een maatregel wegens het plegen van een benadelingshandeling worden getroffen. Zie hierover ook paragraaf 5.3.

Voorbeeld 5

Het laatste voorbeeld betreft de situatie waarin de werknemer, zonder dat hiervoor een rechtvaardiging bestaat, niet ingaat op het aanbod van de werkgever om een arbeidscontract voor bepaalde tijd te verlengen, of om te zetten in een dienstverband voor onbepaalde tijd.

In dat geval moet worden vastgesteld, dat de dienstbetrekking eindigt, zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren zijn verbonden, dat voortzetting van de werknemer niet kan worden gevegd. Derhalve dient ook hier een maatregel van blijvend gehele weigering van de uitkering te worden opgelegd.

In de hier gegeven voorbeelden van beëindiging van het dienstverband is het soms evident dat betrokkene zijn werkloosheid had kunnen voorkomen door niet akkoord te gaan met de beëindiging, dan wel met een beroep op zijn ontslagbescherming het dienstverband had kunnen behouden of herstellen. Dergelijk handelen of nalaten van de werknemer is vergelijkbaar met vrijwillige ontslagname, en dient dan ook op dezelfde wijze te worden gesanctioneerd, te weten: door een blijvend gehele weigering van de uitkering. Door de voorgestelde aanpassing van de onderdelen a en b van artikel 24, tweede lid, zijn de verschillende situaties van verwijtbaar werkloos worden alle wettelijk omschreven in artikel 24 WW.

Samenvattend kan worden gesteld dat de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden indien hij zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij had kunnen voorzien dat dit gedrag tot werkloosheid zou leiden, dan wel ten onrechte heeft nagelaten actie te ondernemen teneinde de dienstbetrekking in stand te houden of zelf het initiatief heeft genomen tot beëindiging van de dienstbetrekking zonder dat aan de voortzetting hiervan zodanige bezwaren zijn verbonden dat voortzetting niet van hem kan worden gevegd.

5.3. Relatie tot benadelingshandeling

Het kan zijn dat de beëindiging van de dienstbetrekking de werknemer niet verweten kan worden omdat er zodanige bezwaren zijn dat voortzetting niet van hem kan worden gevegd, doch dat hem wèl aan te rekenen is dat de dienstbetrekking eerder dan strikt noodzakelijk wordt beëindigd. In dat geval is niet artikel 24, tweede lid, van toepassing – omdat er tegen de voortzetting van de dienstbetrekking als zodanig,

bezwaren bestaan die het voor de werknemer niet mogelijk maken deze voort te zetten – maar het voorgestelde vierde lid van laatstgenoemd artikel.

Het betreft hier bijvoorbeeld de situatie waarin de werknemer de keuze wordt gelaten tussen gedwongen ontslag met inachtneming van de opzegtermijn en een beëindiging op een eerdere datum, al dan niet onder toekenning van een schadevergoeding. Indien de werknemer instemt met de beëindiging op een eerdere datum, dan dient de bedrijfsvereniging na te gaan of aan de tijdelijke voortzetting van de dienstbetrekking zodanige bezwaren zijn verbonden dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer kan worden gevegd. Is dit laatste niet het geval, dan is – wegens benadelingshandeling door de werknemer – het voorgestelde vierde lid van artikel 24 van toepassing en dient de uitkering op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 27, naar het oordeel van het kabinet, tijdelijk geheel te worden geweigerd over de periode waarover de dienstbetrekking zou hebben voortbestaan indien de werknemer niet had ingestemd met de eerdere beëindigingsdatum. De keuze van de werknemer in deze leidt er immers toe, dat hij eerder een beroep doet op de WW dan strikt noodzakelijk is, aangezien betrokkene het dienstverband tijdelijk had kunnen voortzetten en bovendien gedurende die periode naar ander werk had kunnen zoeken.

Hierbij zij opgemerkt, dat op grond van het voorgestelde zesde lid van artikel 27, het Tica verplicht is tot het stellen van nadere regels met betrekking tot maatregelen die opgelegd moeten worden bij niet nakoming van de verplichting bedoeld in het voorgestelde vierde lid van artikel 24.

5.4. Weigeren passende arbeid

Artikel 24 WW legt aan de werknemer tevens de verplichting op om te voorkomen dat hij door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt of verkrijgt. Voor werkloze werknemers die WW-uitkering ontvangen geldt daarnaast de verplichting om aangeboden passende arbeid te aanvaarden. Het kabinet acht deze verplichtingen zwaarwegend. In concrete gevallen kan het niet nakomen van deze verplichtingen meebrengen dat werkloosheid ontstaat of onnodig voortduurt. Het kabinet acht daarom geen goede gronden aanwezig om het in een werkloosheids-situatie weigeren van passende arbeid anders te sanctioneren dan verwijtbare werkloosheid. Bij het door eigen toedoen niet verkrijgen of behouden van passende arbeid dan wel het weigeren van aangeboden passende arbeid bedoeld in artikel 24, eerste lid, onderdeel b, onder 2° of 3°, is een blijvend gehele weigering van de uitkering naar het oordeel van het kabinet dan ook de aangewezen maatregel. Toepassing van deze maatregel bij het niet aanvaarden van passende arbeid kan evenwel tot onrechtvaardige uitkomsten leiden. Namelijk in de situatie waar een werknemer werkloos is geworden uit een voltijd baan en passende arbeid in deeltijd weigert of door eigen toedoen niet verkrijgt. Daarom is voorgesteld om bij het niet nakomen van de verplichtingen als vermeld in artikel 24, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, de uitkering blijvend te weigeren over het aantal uren waarover het recht op uitkering zou zijn geëindigd, indien de werknemer passende arbeid had aanvaard of verkregen. Dit kan dus tot een blijvend gehele of tot een blijvend gedeeltelijke weigering van de uitkering leiden.

6. De mate van verwijtbaarheid

In de huidige sanctiepraktijk bij overtreding van de wettelijke verplichting betreffende het voorkomen van verwijtbare werkloosheid en het accepteren of behouden van passende arbeid, wordt getoetst aan de

mate van verwijtbaarheid. De bedrijfsverenigingen werken met kwalificaties als «zeer» en «uiterst» verwijtbaar, waaraan verschillende sancties naar hoogte en duur zijn verbonden. Naar het oordeel van het kabinet is het echter niet wenselijk om het niet nakomen van bovengenoemde essentiële verplichting te toetsen op een mate van verwijtbaarheid, zoals dit thans bij de uitvoering van de WW gebruikelijk is. Ter toelichting dient het volgende.

In de omschrijving van artikel 24, tweede lid, onderdeel a, WW is het begrip verwijtbaarheid reeds opgenomen. Wanneer vast is komen te staan dat sprake is van een verwijtbare gedraging die voorzienbaar tot beëindiging van de dienstbetrekking leidt dient, naar het oordeel van het kabinet, de uitkering blijvend geheel te worden geweigerd. Dit geldt in gelijke zin voor de in het tweede lid, onderdeel b, omschreven situatie waarbij de bedrijfsvereniging dient te beoordelen of voortzetting van het dienstverband redelijkerwijs van de werknemer gevergd had kunnen worden. Naar het oordeel van het kabinet omvat deze beoordeling reeds de vraag of betrokkene de beëindiging van de dienstbetrekking kan worden verweten.

Wat betreft het nalaten aangeboden passende arbeid te aanvaarden, of het door eigen toedoen geen passende arbeid behouden of verkrijgen, geldt het volgende. Ingevolge het derde lid van artikel 24 dient de bedrijfsvereniging na te gaan of in een concreet geval aanvaarding van arbeid die qua aard, niveau, loonhoogte en reisduur passend is, om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard toch niet van betrokkene kan worden gevergd. Wanneer dit het geval is, is geen sprake van passende arbeid. De omschrijving van het begrip passende arbeid noopt derhalve reeds tot een weging van de relevante omstandigheden in een concreet geval. Wanneer genoemde belemmeringen niet aanwezig zijn, is het weigeren van de aangeboden arbeid vanuit het oogpunt van de WW naar het oordeel van het kabinet verwijtbaar, terwijl vaststaat dat zonder deze gedraging geen sprake meer zou zijn van werkloosheid dan wel sprake zou zijn van werkloosheid over een kleiner aantal uren.

In deze gevallen, waarin het niet nakomen van bovengenoemde verplichtingen is komen vast te staan, is het toetsen aan een «mate» van verwijtbaarheid niet aan de orde. Immers, er heeft reeds een op de omstandigheden van het geval toegespitste beoordeling plaatsgevonden, waarin de vraag of de werknemer redelijkerwijs had kunnen voorzien dat werkloosheid zou intreden, respectievelijk zou voortduren door zijn verwijtbaar handelen of nalaten, reeds is begrepen. Tevens gaat het hierbij om de zwaarst wegende verplichtingen. Wanneer door het niet nakomen van deze verplichtingen werkloosheid intreedt of voortduurt is naar het oordeel van het kabinet de zwaarst mogelijke maatregel aangewezen en wordt het ongewenst geacht te voorzien in de mogelijkheid om andere of lichtere maatregelen op te leggen dan blijvend gehele weigering van de uitkering. Vertaald in termen van «mate» van verwijtbaarheid betekent dit, dat een verwijtbaar handelen of nalaten dat redelijkerwijs voorzienbaar tot werkloosheid leidt of waardoor werkloosheid voortduurt, altijd als uiterst verwijtbaar wordt gekwalificeerd en ook als zodanig door het kabinet wordt gezien.

De huidige uitvoeringspraktijk geeft echter te zien dat door een toetsing aan de mate van verwijtbaarheid als hoofdregel een tijdelijke, procentuele korting op de uitkering wordt toegepast. Dit is ook reden geweest voor het kabinet om de sancties op het niet nakomen van genoemde hoofdverplichtingen ondubbelzinnig in de wet op te nemen in het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 27 WW.

Overigens zij in dit verband opgemerkt dat ook de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van oordeel is, dat niet de mate van verwijtbaarheid, maar gelet op doel en strekking van de WW, in het bijzonder de mate van voorzienbaarheid van werkloosheid als gevolg van dat gedrag, een voor de hand liggende maatstaf moet zijn bij de hantering door de uitvoeringsorganen van de in artikel 27, eerste lid, WW neergelegde bevoegdheid tot het treffen van een sanctie jegens de verzekerde die verwijtbaar werkloos is geworden. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB van 14 augustus 1990 (RSV 1990/357).

7. Overige WW-verplichtingen

7.1. Sancties bij niet nakomen overige WW-verplichtingen

De overige WW-verplichtingen als opgesomd in het voorgestelde derde lid van artikel 27 en de uitvoering van het sanctiebeleid door de bedrijfsverenigingen, acht het kabinet evenzeer van belang. Het betreft hier zaken als tijdige inschrijving bij het arbeidsbureau, voldoende solliciteren en meewerken aan een door de bedrijfsvereniging noodzakelijk geachte scholing. Het kabinet is van oordeel dat deze verplichtingen minder zwaar wegen dan de verplichtingen als hiervoor bedoeld, aangezien het niet nakomen van deze verplichtingen niet per definitie leidt tot het ontstaan of voortduren van de werkloosheid. Ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 27, heeft de bedrijfsvereniging dan ook de mogelijkheid bij het niet nakomen van deze verplichtingen af te zien van een blijvend gehele weigering. Naast deze maatregel worden immers ook andere maatregelen genoemd die de bedrijfsvereniging aan een werknemer kan opleggen, te weten: een tijdelijk gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering, of een blijvend gedeeltelijke weigering van de uitkering. Wel acht het kabinet de betreffende verplichtingen zozeer van belang, dat het voorstelt de bedrijfsverenigingen te verplichten in deze gevallen een maatregel op te leggen. Op dit moment bestaat hier slechts een bevoegdheid toe.

Na een geconstateerde schending van één (of meer) van de in het voorgestelde derde lid van artikel 27 aangehaalde verplichtingen dienen de bedrijfsverenigingen een verwijtbaarheidstoets uit te voeren, waarbij, ingevolge het voorgestelde vierde lid van artikel 27, een eventuele maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de werknemer de gedraging verweten kan worden. Daar waar deze toetsing bij verwijtbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid impliciet is verwoord, is zij hier expliciet verwoord. Immers bij verwijtbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid wordt de ernst van een gedraging afgemeten aan de voorzienbaarheid van (het voortduren van) werkloosheid die het gevolg van die gedraging is. Leidt de gedraging voorzienbaar tot werkloosheid dan is de verwijtbaarheid van het gedrag een gegeven, tenzij de werknemer gronden kan aanvoeren die zijn handelen of nalaten rechtvaardigen.

Het kabinet is van mening dat het wenselijk is het sanctiebeleid van de verschillende bedrijfsverenigingen op het punt van de «overige WW-verplichtingen» te uniformeren. Dit wordt deels reeds bereikt door de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen verplichting voor de bedrijfsverenigingen om bij een geconstateerde niet-nakoming van een uitkeringsverplichting een sanctie te treffen. Daarnaast dient dit te worden bereikt door nadere regelgeving. Deze dient bij voorkeur te worden vastgesteld op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de praktijk ligt. Vandaar dat de verplichting hiertoe aan het Tica is opgedragen. In paragraaf 7.2. zal op het inmiddels op grond van de huidige wet getroffen sanctiebesluit van de SVr (inmiddels: van het Tica) worden ingegaan.

7.2. Tica-Besluit sanctietoepassing WW

Op 15 december 1993 heeft mijn ambtsvoorganger de SVr dringend verzocht gebruik te maken van zijn bevoegdheid tot regelstelling, thans neergelegd in artikel 27, vierde lid, WW. Dit betreft de bevoegdheid om regels te stellen die de bedrijfsverenigingen in acht moeten nemen bij het toepassen van sancties. In de correspondentie met de SVr is met nadruk gewezen op het belang van concrete en volledige regels terzake van een uniform en afdwingbaar sanctiebeleid WW. Tevens is de SVr verzocht de aanbevelingen van de commissie Buurmeijer te betrekken bij de door de Raad te stellen regels.

Op 17 maart 1994 heeft de SVr een Besluit sanctietoepassing Werkloosheidswet vastgesteld (Stcrt. 1994, 61), hierna te noemen: het Besluit. De nieuwe regels zijn per 1 juli 1994 in werking getreden. In dit Besluit is op hoofdlijnen voor de bedrijfsverenigingen een sanctiekader WW vastgelegd.

Daar waar het Besluit discretionaire bevoegdheden toekent of interpretatieruimte bevat, hebben de bedrijfsverenigingen een eigen beleid moeten formuleren. Inmiddels hebben de besturen van alle bedrijfsverenigingen afzonderlijke sanctiebesluiten WW getroffen, welke zijn gepubliceerd in de Staatscourant.

Met het sanctiebeleid zoals dat sinds 1 juli 1994 is geformuleerd heeft een zekere aanscherping plaatsgevonden ten opzichte van het voordien gehanteerde FBV-beleid, met name op het punt van de sollicitatieplicht. Hoewel door dit nieuwe beleid een stap in de goede richting is gezet, zijn verdere aanvullingen en verbeteringen naar mijn oordeel noodzakelijk.

In de eerste plaats zal het Tica, op welk instituut de regelgevende bevoegdheid sinds de inwerkingtreding van de Osv in casu is overgegaan, het Besluit moeten herzien naar aanleiding van de thans voorgestelde maatregelen, waarbij het te voeren beleid ten aanzien van de overige verplichtingen zich evenredig zal moeten verhouden tot de in de wet opgenomen sancties.

Bij de beoordeling van het Besluit valt voorts op dat de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid krijgen af te wijken van de door de SVr voorgeschreven standaardsancties indien de mate van verwijtbaarheid daartoe naar het oordeel van de bedrijfsvereniging aanleiding geeft. De SVr heeft in de toelichting bij het Besluit deze mate van verwijtbaarheid niet nader gespecificeerd of geobjectiveerd. Evenmin is aangegeven welke afwijkende sancties dienen te worden opgelegd. Een en ander is dus geheel ter invulling aan de bedrijfsverenigingen overgelaten.

Het besluit is op deze punten dus onvoldoende concreet en onvolledig. Hiermee is – naar mijn oordeel – een uniforme en rechtsgelijke sanctietoepassing WW onvoldoende gewaarborgd. Bij nadere bestudering van de besluiten van de afzonderlijke bedrijfsverenigingen blijkt dat het gehanteerde begrippenkader nog steeds zeer divers is. Tevens is sprake van – soms aanzienlijke discrepanties in de sanctietoepassing tussen bedrijfsverenigingen. Deze discrepanties kunnen niet worden verklaard aan de hand van bedrijfstakspecifieke verschillen. Naar het oordeel van het kabinet werkt het Besluit nog onvoldoende normerend richting uitvoeringsorganen WW. Over de verdere invulling en uitvoering van het sanctiebeleid WW zal ik mij op korte termijn verstaan met het Tica.

Uit het bovenstaande blijkt reeds dat het kabinet grote waarde hecht aan het tot stand komen van een sanctiebesluit waarin de te treffen maatregelen bij niet-nakoming van de overige WW-verplichtingen goed op de in artikel 27, eerste en tweede lid, WW neergelegde maatregelen zijn afgestemd en dat bovendien voldoende normerend is voor de uitvoeringsorganisatie. Daarom wordt voorgesteld de goedkeurings-

bevoegdheid van het sanctiebesluit, die sinds de invoering van de Invoeringswet Organisatiewet sociale verzekeringen toekomt aan het College van toezicht sociale verzekeringen, over te laten gaan op Onze Minister (men leze het voorgestelde artikel 116 WW).

8. Advies Raad van State en technisch commentaar algemeen secretaris SVr

8.1. Evenredigheidsbeginsel

In het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel aanscherping referte-eisen WW, alsmede in het op 3 november 1994 verzonden technisch commentaar van de algemeen secretaris van de SVr op laatstgenoemd wetsvoorstel, wordt over de voorgestelde blijvend gehele weigering bij verwijtbare werkloosheid opgemerkt, dat deze keuze van het kabinet in zijn uiterste consequentie ertoe leidt dat een gering verwijtbare gedraging even zwaar als een uiterst verwijtbare gedraging wordt bestraft. Tevens leidt de keuze ertoe, aldus het advies en het eerdergenoemde commentaar, dat de feitelijke strafmaat voor gelijke gedragingen verschillend zal zijn aangezien de uitkeringsduur voor de ene werknemer langer of korter kan zijn dan die voor de andere werknemer. Naar het oordeel van de Raad van State kan dit ertoe leiden dat in bepaalde gevallen de sanctie niet evenredig is in verhouding tot de verwijtbare gedraging. Ten slotte is de Raad van State van mening, dat het evenredigheidsbeginsel moet zijn verdisconteerd in het in de wet op te nemen sanctiestelsel.

In de paragrafen 5 en 6 van deze toelichting werd reeds gerefereerd aan het feit dat zogenaamd licht en zwaar verwijtbaar gedrag naar de mening van het kabinet op dezelfde wijze dient te worden gesanctioneerd. Waar het om gaat is dat zowel in geval van «licht verwijtbaar gedrag» als in geval van «uiterst verwijtbaar gedrag» leidend tot beëindiging van de dienstbetrekking, redelijkerwijs voorzienbaar is, of kan zijn, dat het gedrag tot werkloosheid leidt. Vanuit dat licht gezien is het opleggen van de sanctie «blijvend gehele weigering» niet onevenredig en leidt zij evenmin tot ongelijke behandeling (c.q. tot een verschil in behandeling) die gezien vanuit de doelstelling van de WW – te weten: het bieden van een inkomensvoorziening voor personen die buiten hun schuld werkloos zijn geworden – niet gerechtvaardigd zou zijn. Hierbij zij nogmaals opgemerkt (zie ook paragraaf 5, onder 5.2.), dat indien de beëindiging van de dienstbetrekking niet of slechts in (zeer) geringe mate voorzienbaar is, een maatregel als hier bedoeld niet aan de orde is. In die gevallen kan immers niet zonder meer worden gesteld, dat de werknemer «redelijkerwijs» had moeten begrijpen dat zijn verwijtbare gedrag tot ontslag zou leiden.

Wat betreft het verschil in de wijze waarop een sanctie van blijvend gehele weigering kan uitwerken wordt opgemerkt, dat dit thans binnen de huidige sanctiesystematiek ook het geval is en rechtstreeks volgt uit de systematiek van de wet, waarbij de uitkeringsduur is gerelateerd aan leeftijd en feitelijk arbeidsverleden. Bij identiek verwijtbaar gedrag wordt dezelfde sanctie opgelegd en wordt niet meegewogen, de uitkeringsduur die betrokkene gehad zou hebben indien de sanctie niet zou zijn opgelegd. Verwezen zij hiervoor ook naar een uitspraak van de CRvB van 24 december 1991, waarin een blijvend gehele weigering van een uitkering aan de orde was (RSV 1992, 149). In deze zaak was een bedrijfsvereniging in beroep gegaan tegen een uitspraak van een Raad van Beroep (RvB), waarin onder meer werd overwogen: «Wil een sanctie niet in strijd komen met het gelijkheidsbeginsel en met het beginsel, dat willekeur verbiedt, dan zal alleen op basis van dezelfde overtreding nooit een zwaardere sanctie gegeven kunnen worden dan die, waarmee diegene maximaal

gestraft kan worden, die slechts aanspraak heeft op uitkering als bedoeld in artikel 42, lid 1, NWW». Met andere woorden, indien de uitkeringsduur potentieel langer zou zijn dan zes maanden, dan is, aldus de RvB, alleen een tijdelijk gehele weigering mogelijk over zes maanden.

De CRvB onderschrijft de opvatting van de RvB in deze niet en is voorts van oordeel dat deze opvatting qua resultaat onaanvaardbaar is. Gesteld wordt dat wanneer van een blijvend gehele weigering van de uitkering kan worden gezegd dat dit een adequate reactie is op een gepleegde overtreding, aan dit oordeel niet kan afdoen de omstandigheid dat het effect van diezelfde sanctie opgelegd aan een andere werknemer die eenzelfde overtreding heeft begaan, geringer is als gevolg van feit dat laatstbedoelde werknemer slechts geringere rechten heeft opgebouwd.

Voor de goede orde zij hierbij 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. 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 – gezien uit het oogpunt van toepassing van de WW – ernst van de gewraakte gedraging.

Naar het oordeel van het kabinet is dit echter altijd het geval zoals ook uit het voorgaande kan worden afgeleid – als het verwijtbare gedrag redelijkerwijs voorzienbaar tot werkloosheid leidt.

8.2. Dringende redenen

In zijn advies merkt de Raad van State op dat in de discussie over het totale sanctiebeleid moet worden gezien of grond bestaat om het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde begrip «dringende redenen» voor de WW in te perken.

Naar het oordeel van het kabinet is hier geen reden voor. In het vijfde lid van het thans voorgestelde artikel 27 is bepaald, dat indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, de bedrijfsvereniging kan besluiten om af te zien van een maatregel. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is reeds ingegaan op de vraag wat hieronder moet worden verstaan en op welke wijze de uitvoeringsorganen met deze bevoegdheid om moeten gaan.

In relatie tot de maatregel blijvend gehele weigering wegens verwijtbare werkloosheid en het niet behouden of accepteren van passende arbeid kan hierover echter nog het volgende worden opgemerkt. De mogelijkheid om wegens dringende redenen af te zien van het opleggen van een maatregel is aan de orde in de situatie waar de bedrijfsvereniging tot het oordeel is gekomen, dat door het verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer een maatregel van blijvend gehele weigering op zijn plaats is, doch zich zodanige omstandigheden voordoen dat voor betrokkene onaanvaardbare consequenties zouden optreden indien de maatregel zou worden opgelegd.

De mogelijkheid om af te zien van een maatregel is echter alleen aan de orde, indien de hiervoor bedoelde omstandigheden op zichzelf niets met de oorzaak en de verwijtbaarheid van de werkloosheid te maken hebben.

Voor zover bepaalde omstandigheden mede een rol hebben gespeeld bij de beëindiging van de dienstbetrekking, dienen zij te worden meegenomen bij de beantwoording van de vraag of betrokkene verwijtbaar werkloos is geworden. Met andere woorden, zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs had kunnen voorzien dat dit gedrag tot de beëindiging van de dienstbetrekking zou leiden, dan wel verwijtbaar

heeft nagelaten actie te ondernemen teneinde de dienstbetrekking in stand te houden of zonder gegronde reden zelf initiatief heeft genomen tot beëindiging van de dienstbetrekking. Als voorbeeld kan worden genoemd, de situatie waarin een werknemer werkzaam en woonachtig in Den Haag – ontslag neemt, omdat zijn echtgenote een werkkring heeft gevonden in Groningen en het onvermijdelijk is daarheen te verhuizen. In dat geval is het handelen van de werknemer in beginsel niet verwijtbaar, van hem kan immers niet verwacht worden dat hij dagelijks op en neer rijdt, en wordt uit dien hoofde ook geen maatregel opgelegd. Dit neemt overigens niet weg, dat de bedrijfsvereniging uit andere hoofde een maatregel kan opleggen, namelijk indien betrokkene – vooruitlopend op de verhuizing – in onvoldoende mate heeft getracht passende arbeid te verkrijgen in, of in de nabijheid van, zijn toekomstige woonplaats. Is dat laatste het geval, dan dient een maatregel te worden opgelegd wegens in onvoldoende mate trachten passende arbeid te verkrijgen als bedoeld in artikel 24, eerste lid, onder b, sub 1°.

Voor het weigeren van passende arbeid geldt in feite hetzelfde. Voor zover bepaalde omstandigheden mede een rol hebben gespeeld bij het weigeren van een bepaald aanbod, dienen zij meegenomen te worden bij de beantwoording van de vraag of er in het individuele geval sprake was van het weigeren van passende arbeid. Is dat laatste het geval, dan kan niet op grond van diezelfde omstandigheden wegens dringende redenen worden afgezien van het opleggen van een sanctie.

Voorts is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat een bedrijfsvereniging afziet van het opleggen van een maatregel als hier bedoeld, indien zij van oordeel is dat de maatregel bijvoorbeeld niet in verhouding staat tot het-tot (voortdurend van de) werkloosheid leidende – verwijtbare gedrag van een werknemer. Dit zou immers in tegenspraak zijn met het bepaalde in het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 27. Hieruit volgt dat een bedrijfsvereniging de uitkering blijvend geheel (of eventueel blijvend gedeeltelijk, bij toepassing van het tweede lid van artikel 27) moet weigeren indien betrokkene verwijtbaar werkloos is of passende arbeid heeft geweigerd, dan wel door eigen toedoen niet heeft behouden, waarbij het geen verschil maakt of het gedrag van de werknemer voorzienbaar leidend tot werkloosheid of het voortbestaan daarvan – anderszins in meer of mindere mate laakbaar is.

8.3. Verhouding tot de overige SZ-regelingen

In het advies van de Raad van State is voorts aangegeven dat aandacht moet worden besteed aan de vraag of en zo ja, in hoeverre, de aanscherping van het sanctiebeleid WW met betrekking tot verwijtbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid gevolgen moet hebben voor het sanctiebeleid in de overige sociale zekerheidswetten.

Hieronder wordt deze vraag behandeld voor de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW), de Toeslagenwet (TW), de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de (nieuwe) Algemene Bijstandswet (ABW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ).

Wat betreft de ZW, WAO en AAW is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, dat de bedrijfsvereniging de uitkering geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend kan weigeren indien de verzekerde opzettelijk ziek of arbeidsongeschikt is geworden, waarbij de maatregel moet worden afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de verzekerde

de gedraging kan worden verweten. Met andere woorden, de bedrijfsverenigingen zijn niet verplicht een blijvend gehele weigering op te leggen in geval van het opzettelijk veroorzaken van ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Dit wijkt dus af van hetgeen ten aanzien van verwijtbare werkloosheid wordt voorgesteld. Bij een eerste beschouwing lijkt het voor de hand te liggen om ook in de gevallen waarin de ziekte of arbeidsongeschiktheid opzettelijk door de werknemer is veroorzaakt, een verplichting voor de bedrijfsverenigingen op te nemen om de uitkering blijvend geheel te weigeren. In beide gevallen gaat het om verwijtbaar gedrag, waarbij voorzienbaar is, dat het verzekerde risico zal intreden. Het kabinet heeft hier om de navolgende redenen echter niet toe besloten.

In de eerste plaats zal het effect van een dergelijke bepaling in de ZW, WAO en AAW in de praktijk vrijwel nihil zijn. Ook thans is de bedrijfsvereniging bevoegd om een sanctie op de uitkering te treffen indien de werknemer opzettelijk ziek of arbeidsongeschikt is geworden. Van deze mogelijkheid wordt echter niet of nauwelijks gebruik gemaakt, hetgeen verband houdt met het criterium «opzettelijk». In de praktijk komt het zeer zelden voor dat een werknemer zichzelf opzettelijk arbeidsongeschikt maakt. Daarnaast is het zeer moeilijk om aan te tonen – en het wordt ook door de rechter bijna nimmer aanvaard – dat een werknemer opzettelijk zijn ziekte of arbeidsongeschiktheid heeft veroorzaakt. Het moge duidelijk zijn dat aan het criterium «opzettelijk» veel minder snel wordt voldaan dan aan het begrip: «verwijtbaar, door eigen toedoen». Men kan door eigen toedoen ziek zijn geworden – door het nemen van onverantwoorde risico's, bijvoorbeeld bij sportbeoefening – maar dat wil nog niet zeggen dat hierbij opzet in het spel is geweest (als bedoeld in de ZW, WAO en AAW). Het valt dan ook niet aan te nemen, dat indien de bedrijfsvereniging verplicht wordt tot het opleggen van een blijvend gehele weigering van de uitkering er een wijziging in het aantal sancties zal zijn waar te nemen.

Bij de beoordeling is voorts van belang dat een blijvend gehele weigering van een WW-uitkering voor de betrokkene uitsluitend gevolgen heeft zolang de betrokkene werkloos blijft en nog geen nieuw recht op WW heeft opgebouwd. De duur van de periode is tot op zekere hoogte ook door de betrokkene zelf te beïnvloeden. Een blijvend gehele weigering van een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft voor de betrokkene gevolgen zolang de arbeidsongeschiktheid voortduurt. Herstel van de arbeidsongeschiktheid zal in de meeste gevallen door de betrokkene zelf ook minder te beïnvloeden zijn dan het beëindigen van de werkloosheid. Met andere woorden, er is hier sprake van een andersoortig risico.

Wat betreft het weigeren van passende arbeid zij opgemerkt, dat in de ZW reeds is bepaald, dat indien een werknemer (andere) passende arbeid weigert, de ZW-uitkering verminderd wordt met het bedrag aan loon dat betrokkene zou hebben ontvangen indien hij de passende arbeid wel had aanvaard (artikel 30, tweede lid, ZW). Voorts zij opgemerkt dat een gedeeltelijke arbeidsongeschikte WAO- of AAW- gerechtigde die passende arbeid weigert, geconfronteerd zal worden met een blijvend gehele weigering van zijn WW-uitkering waarop hij naast zijn gedeeltelijke WAO/AAW-uitkering recht heeft.

Ten aanzien van de AWW en de TW zij opgemerkt, dat in de AWW reeds is bepaald dat een weduwe geen recht heeft op een uitkering, indien haar echtgenoot door haar zelf of met haar medeplichtigheid opzettelijk van het leven is beroofd. Ook in de TW is al bepaald, dat geen recht op toeslag bestaat indien een loondervingsuitkering niet tot uitkering komt op grond van enig verwijtbaar handelen of nalaten van betrokkene. Voor de AOW en de AKW is een maatregel als hier bedoeld niet aan de orde.

Ten aanzien van de (nieuwe) Abw heeft het kabinet het volgende overwogen. Hoewel de gemeente – na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel – bevoegd zal zijn de uitkering blijvend geheel te weigeren, zal het, gezien het sluitstuk-karakter van de Abw en de opdracht aan de gemeente om een voor het individuele geval passende oplossing te bereiken, in beginsel alleen in zeer bijzondere gevallen voorkomen dat een blijvend gehele weigering van bijstand aan de orde is. Waar die bijzondere omstandigheden zich nochtans voordoen, heeft de gemeente de bevoegdheid de bijstand te weigeren. Aan een verplichting voor de gemeente om dat te doen bestaat, gezien het karakter van de bijstand, naar het oordeel van het kabinet geen behoefte, ook niet daar waar sprake is van verwijtbare werkloosheid of het niet aanvaarden van passende arbeid. Overigens is het kabinet wel voornemens om in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 14, vijfde lid, van de nieuwe Abw, rekening te houden met de aanscherping van de maatregelen in het kader van de WW, in die zin dat met betrekking tot verwijtbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid zal worden bepaald dat in deze gevallen in beginsel een maatregel van tijdelijk gehele weigering van bijstand moet worden opgelegd.

Ten aanzien van IOAW en IOAZ zij opgemerkt dat deze regelingen niet het sluitstuk-karakter van de Abw hebben. Voor de IOAW en de IOAZ – beide op werkloosheid betrekking hebbende regelingen – is daarom de vraag relevant of het verscherpte sanctiebeleid WW bij verwijtbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid consequenties moet hebben voor het sanctiebeleid met betrekking tot deze wetten. Weliswaar zijn de IOAW en de IOAZ – anders dan de WW – geen verzekeringen, maar het feit dat het bij de IOAW en de IOAZ gaat om een voorziening waarbij werkloosheid mede bepalend is voor het recht op uitkering, rechtvaardigt naar het oordeel van het kabinet de vraag naar de doorwerking.

Eén van de eisen waaraan moet worden voldaan om recht te hebben op een IOAW-uitkering (met uitzondering van de vroeggehandicapten) is dat de werkloze werknemer recht moet hebben gehad op een WW-uitkering waarvan de maximale duur doorlopen moet zijn. In artikel 2 lid 2, IOAW, is thans bepaald, dat degene die als gevolg van een blijvend gehele weigering geen WW-uitkering ontvangt, toch in aanmerking komt voor IOAW-uitkering, zij het dat daarop een sanctie kan worden toegepast. Een blijvend gehele weigering in de WW leidt er dus niet toe dat ook de IOAW-uitkering blijvend geheel wordt geweigerd. In het licht van de beoogde aanscherping van het sanctiebeleid WW acht het kabinet het bij nader inzien ongewenst dat het effect van die aanscherping gedeeltelijk ongedaan zou worden gemaakt doordat in voorkomende gevallen IOAW zou worden verleend. Voorts zou het handhaven van de huidige regeling in de IOAW er als gevolg van de wijziging in het sanctiebeleid WW toe leiden dat oudere werkloze werknemers aan wie een WW-uitkering is geweigerd wegens verwijtbare werkloosheid of het weigeren van passende arbeid, beter af zullen zijn dan jonge werkloze werknemers waarvoor hetzelfde geldt, omdat de oudere werknemer kan terugvallen op de IOAW en geen beroep hoeft te doen op de Abw. Aan de omstandigheid dat de oudere werknemer kwetsbaarder is op de arbeidsmarkt, kan in dit verband geen doorslaggevende betekenis worden gehecht. Ten slotte is het kabinet van oordeel dat de bescherming van het specifieke uitkeringsregiem van de IOAW alleen te billijken is voor degenen die buiten hun schuld op de IOAW aangewezen raken. Daarbij is overwogen dat ook voor deze groep de Abw als vangnet blijft fungeren op grond waarvan een minimum inkomen gewaarborgd blijft.

In het verlengde hiervan merkt het kabinet op, dat ten aanzien van werkloze werknemers en werkloze zelfstandigen die reeds aanspraak

hebben op uitkering krachtens (respectievelijk) de IOAW en de IOAZ, bij het verwijtbaar werkloos worden of het weigeren van passende arbeid, net als in de WW, de uitkering blijvend geheel moet worden geweigerd. In de IOAW en de IOAZ is, net als in de WW, de verplichting tot het aanvaarden van passende arbeid opgenomen om te voorkomen dat men door eigen toedoen op een IOAW- of een IOAZ-uitkering aangewezen raakt of blijft. Ten aanzien van degenen die verwijtbaar werkloos worden of passende arbeid weigeren moet worden geconcludeerd dat zij deze verplichting niet zijn nagekomen en als gevolg hiervan ten onrechte aangewezen raken op een voorziening van overheidswege als hier bedoeld.

In de onderhavige nota van wijziging wordt dan ook een aantal voorstellen gedaan die ertoe strekken dat de aanscherping van het sanctiebeleid WW doorwerkt naar de IOAW en de IOAZ.

8.4. Pro-forma problematiek

In een onlangs uitgebracht advies heeft de SVr erop gewezen, dat naar zijn oordeel de verscherping van het sanctiebeleid tot een vergroting van de pro-forma problematiek zal leiden. De algemeen secretaris van de SVr had in zijn commentaar op het wetsvoorstel aanscherping referte-eisen WW al aangegeven te verwachten dat de SVr hierover een opmerking zou maken.

Onder pro-forma problematiek moet worden verstaan, het probleem dat de werknemer formeel bezwaar maakt bij de RDA tegen de beëindiging van de dienstbetrekking in de veronderstelling dat dit nodig is voor de veiligstelling van zijn WW-uitkering.

Het kabinet verwijst hiervoor naar de opmerkingen die in het voorgaande reeds zijn gemaakt: indien voor de werkgever (al dan niet door toedoen van de werknemer) zodanige bezwaren zijn verbonden aan de voortzetting van de dienstbetrekking met de betrokken werknemer, dat de voortzetting ervan eigenlijk geen reële mogelijkheid is, is het maken van pro-forma bezwaar met het oog op een ongekorte uitkering niet nodig. Zie hiervoor paragraaf 5.2. van deze toelichting. Indien de beëindiging van de dienstbetrekking het gevolg is van verwijtbaar gedrag van de werknemer, is de bedrijfsvereniging gehouden de uitkering blijvend geheel te weigeren en zal het maken van pro-forma bezwaar de werknemer niet helpen. Voor het al dan niet toekennen van een WW-uitkering is het maken van pro-forma bezwaar immers geen relevant criterium.

8.5. Voorschotregeling WW

De algemeen secretaris van de SVr wijst erop dat de blijvend gehele weigering ook gevolgen zal hebben voor het verstrekken van voorschotten. Zodra het vermoeden ontstaat dat de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden, zullen de bedrijfsverenigingen volgens hem hier ook in het kader van de voorschotverstrekking rekening mee dienen te houden, met als gevolg dat de bedrijfsverenigingen vaker dan thans het geval is het voorschot op nihil zullen stellen. De werknemer zal zich in die situatie voor een uitkering dienen te wenden tot de sociale dienst.

Wat dit betreft wordt het volgende opgemerkt. Artikel 31, eerste lid, WW bepaalt dat de bedrijfsvereniging uit eigen beweging een naar redelijkheid vast te stellen voorschot op de uitkering betaalt, indien (onder meer) onzekerheid bestaat omtrent het nakomen van een verplichting als bedoeld in artikel 24 WW. De CRvB heeft de zinsnede «een naar redelijkheid vast te stellen voorschot» zo uitgelegd, dat het voorschot

zoveel mogelijk het bedrag van de definitieve uitkering dient te benaderen. Daarom mag en moet bij de vaststelling van het voorschot rekening worden gehouden met een naar verwachting te treffen maatregel. De Raad merkt daarbij op dat dit er onder omstandigheden toe kan leiden dat het voorschot op nihil wordt gesteld. Wel dient het besluit tot vaststelling van de hoogte van het voorschot zorgvuldig voorbereid te worden, hetgeen bijvoorbeeld met zich kan brengen dat zo goed als redelijkerwijs mogelijk een onderzoek dient te worden ingesteld naar de feiten en omstandigheden waarmee de te verwachten maatregel verband houdt (CRvB 29 april 1991, WW 1989/140, RSV 1991/250 en CRvB 24 december 1991, WW 1990/19, RSV 1992/149).

Het bovenstaande brengt met zich dat het ook in de huidige situatie regelmatig voor zal komen dat een werkloze werknemer tijdens de voorschotperiode een beroep zal moeten doen op de bijstandsregelingen. Immers, bij verwijtbare werkloosheid of het weigeren van passende arbeid dan wel het door eigen toedoen niet verkrijgen of behouden van die arbeid dient in het voorschot ook nu al rekening te worden gehouden met de naar verwachting op te leggen maatregel. Indien het voorschot daardoor zo laag wordt, dat betrokkene inkomen onder het voor hem relevante sociale minimum komt, zal hij (bij gebrek aan voldoende inkomen van de andere gezinsleden of vermogen) een (al dan niet gekorte) bijstandsuitkering kunnen verkrijgen, tenzij de gedraging de gemeente aanleiding geeft tot een tijdelijk gehele weigering. De opmerking van de algemeen secretaris is in die zin terecht, dat in de toekomst naar verwachting meer mensen een beroep op de bijstand zullen doen. Indien verwacht wordt dat een maatregel zal worden getroffen wegens het niet nakomen van de bedoelde verplichtingen, zal het voorschot WW in de toekomst immers altijd op nihil dienen te worden gesteld, daar waar het op dit moment ook mogelijk is de uitkering met een percentage te korten. Is de uitkering hoog genoeg, dan is het op dit moment derhalve mogelijk dat men ondanks de sanctie niet beneden het geldende sociaal minimum komt, zodat een beroep op de bijstand niet gehonoreerd zal worden.

Opgemerkt wordt echter dat de toename van het aantal aanvragen van een bijstandsuitkering een logisch uit de voorgestelde maatregelen voortvloeiend gevolg is. Indien achteraf blijkt dat de maatregel van blijvend gehele weigering inderdaad dient te worden opgelegd, wordt hierdoor voorkomen, dat ten onrechte verstrekte voorschotten dienen te worden teruggevorderd, of moeten worden verrekend met een alsnog te verstrekken bijstandsuitkering. Op het terrein van de uitvoeringskosten geldt overigens nog dat tegenover de verwachte toename van het beroep op de bijstand een verwachte afname van de uitvoeringskosten per geval staat. De reden daarvan is, dat in de toekomst de situatie van een gekorte WW-uitkering met een aanvullende bijstandsuitkering, en derhalve ook de bijbehorende ingewikkelde administratie, minder vaak voor zal komen.

Wat betreft de situatie waarin achteraf blijkt dat er geen sprake is van verwijtbare werkloosheid, weigering van passende arbeid of het door eigen toedoen niet verkrijgen of behouden van dergelijke arbeid, geldt het volgende. In dit geval zal over de tussenliggende periode alsnog een WW-uitkering moeten worden verstrekt, terwijl achteraf geen recht blijkt te hebben bestaan op bijstandsuitkering. Voor deze gevallen is geregeld dat de bedrijfsvereniging de uitkering over deze periode, tot aan het aan bijstandsuitkering uitbetaalde bedrag, aan de sociale dienst uitbetaalt. De rest gaat naar de werknemer. Men leze in dit verband het huidige artikel 37, WW en de in artikel IX voorgestelde artikelen 14f, vierde lid, juncto artikel 87, tweede lid, Abw.

Het is de vraag of deze situatie zich in de toekomst beduidend vaker voor zal doen dan op dit moment. Immers, de voorgestelde maatregelen brengen met zich dat in alle gevallen van verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer, een sanctie van blijvend gehele weigering van de uitkering dient te worden getroffen. Zonder het betreffende handelen of nalaten zou de dienstbetrekking immers zijn blijven bestaan, met als gevolg dat de werkloosheid niet zou zijn ingetreden. Oftewel: in het gros van de gevallen zal achteraf blijken dat de nihilstelling van het voorschot terecht was. Indien – ondanks het door de CRvB geveerde onderzoek – gereede twijfel blijft bestaan over de vraag of één van de bedoelde uitkeringsverplichtingen is overtreden, ligt het in de rede dat de bedrijfsverenigingen een voorschot op de uitkering betalen. Hieraan staan de bovengenoemde uitspraken van de CRvB niet in de weg, aangezien er in deze gevallen geen sprake is van een «naar verwachting te treffen sanctie».

9. Wijzigingen naar aanleiding van het verslag inzake wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid

9.1 Taalhulp

In het wetsvoorstel is voor alle sociale zekerheidswetten geregeld dat het uitvoeringsorgaan er zoveel mogelijk zorg voor draagt dat de kennisgeving c.q. het boetebesluit in een voor de betrokkene begrijpelijke taal wordt meegedeeld.

Oorspronkelijk was daaraan toegevoegd dat dit achterwege kan blijven wanneer «redelijkerwijs duidelijk is dat daaraan geen behoefte bestaat». Deze clause is nu komen te vervallen. De reden daarvan is dat bij de kennisgeving en het boetebesluit hoe dan ook is vereist dat de betrokkene begrijpt waar het om gaat. De «begrijpelijke taal» staat hier centraal. Een begrijpelijke taal kan ook een andere taal zijn dan de moedertaal van de betrokkene. De toevoeging van de clause «tenzij etc.» zou met zich mee kunnen brengen dat aan het begrip begrijpelijke taal afbreuk zou kunnen worden gedaan. Dit is geenszins de bedoeling.

In de artikelen waarin de benoeming van een tolk wordt geregeld is de toevoeging «tenzij etc.» wel gehandhaafd. In deze artikelen gaat het er ook om dat de communicatie in een voor belanghebbende begrijpelijke taal plaatsvindt. Indien hij de Nederlandse taal niet machtig is, kan daarom benoeming van een tolk noodzakelijk zijn, maar dat is niet altijd het geval. Het kan immers zijn dat zowel de uitvoerder als de betrokkene een andere taal dan het Nederlands beheersen (bijvoorbeeld het Engels of Duits). Dan is benoeming van een tolk niet nodig. Overigens kan het uitvoeringsorgaan, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, uit de eerdere contacten met de betrokkene afleiden in welke taal communicatie met de betrokkene mogelijk is, en dus ook of benoeming van een tolk noodzakelijk is.

9.2. Verjaringstermijn

In het wetsvoorstel bedroeg voor alle sociale zekerheidswetten de termijn waarbinnen een boete kan worden opgelegd 12 jaar. Hiermee werd aangesloten bij de verjaringstermijn in het strafrecht voor misdrijven. Na nader beraad ben ik van oordeel dat aansluiting bij het fiscale boetestelsel meer voor de hand ligt. Daarom is besloten de verjaringstermijn terug te brengen tot 5 jaar. Deze termijn komt overeen met de verjaringstermijn voor de fiscale boete, die wordt opgelegd bij de navordering van te weinig geheven belasting (artikel 18 AWR en artikel 67e van het wetsvoorstel tot herziening van de fiscale boete). Het terugbrengen van de termijn tot 5 jaar heeft naar het oordeel van het

kabinet geen gevolgen voor de beoogde aanscherping van het handhavingsbeleid. In de praktijk blijkt een verjaringstermijn van 5 jaar voldoende te zijn om tot boete-oplegging over te kunnen gaan.

9.3. Harmonisatie inlichtingenbepalingen

In de sociale verzekeringswetten bevatten de informatieverplichtingen waarop de boetebepalingen zien een «verwijtbaarheidstoets». Er wordt bepaald dat een informatieverplichting bestaat voor alle feiten en omstandigheden waarvan het de werknemer «redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat zij van invloed kunnen zijn» op het recht op uitkering etc. Indien in het concrete geval blijkt dat dit de werknemer niet duidelijk was en dit hem bovendien ook niet redelijkerwijs duidelijk kón zijn, is van verwijtbaarheid geen sprake. In dat geval kan dus ook geen boete worden opgelegd. Met andere woorden: als een werknemer in redelijkheid kan menen dat bepaalde gegevens niet van invloed kunnen zijn op zijn aanspraken bij de bedrijfsvereniging, heeft hij niet zijn informatieverplichting geschonden; a fortiori kan hem dus geen boete worden opgelegd. In de Abw, IOAW en IOAZ geldt hetzelfde. Om misverstanden te voorkomen worden de inlichtingenbepalingen in de genoemde wetten nu overeenkomstig met de betreffende bepalingen in de sociale verzekeringswetten aangepast. Daarnaast zijn ook de te melden feiten en omstandigheden in de Abw, IOAW en IOAZ aangepast aan de terminologie van artikel 25 WW.

10. Verruiming van de mogelijkheden voor de gemeente om van terugvordering of verhaal af te zien

10.1. Aanleiding

In het rapport «Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek» heeft de Commissie Schuldenproblematiek aan het kabinet aanbevolen om de positie van de gemeente bij een minnelijke schuldregeling gelijk te stellen met die van andere schuldeisers. Om problematische schuldensituaties beter te kunnen aanpakken heeft de commissie bepleit om de gemeente ruimte te bieden om af te zien van terugvordering en verhaal, tenzij sprake is van fraudeschulden.

In reactie op dit rapport heeft het kabinet aangegeven dat een wettelijke basis zal worden gecreëerd om gemeenten in staat te stellen om, indien dit voor het tot stand brengen van een minnelijke schuldregeling nodig is, geheel of gedeeltelijk te kunnen afzien van terugvordering en verhaal van de op dat moment bestaande schulden (Kamerstukken II, 1994/95, 22 969, nr. 15, blz. 14). Ten aanzien van fraudeschulden wil het kabinet vasthouden aan de verplichting tot terugvordering.

De gemeente kan op grond van het huidige artikel 55, derde lid, of artikel 62, tweede lid, ABW weliswaar besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering of verhaal af zien, indien dringende redenen aanwezig zijn, maar deze bepaling biedt geen ruimte om categoriaal af te wijken van de wettelijke plicht tot terugvordering of verhaal. In de memorie van toelichting bij de bepaling over de dringende redenen (Kamerstukken II, 1987-1988/20 598, nr. 3, blz. 12), is gesteld dat de dringende reden niet is bedoeld om in het algemeen of categoriaal van terugvordering af te zien, bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde soorten gevallen of groepen van personen.

Om gemeenten in de hoedanigheid van schuldeiser en uitvoerder van de Abw, IOAW en IOAZ meer ruimte te geven om in geval van een problematische schuldensituatie met een minnelijke schuldregeling mee te werken, is wijziging nodig van de Abw, IOAW en IOAZ. In deze nota van wijziging wordt voorzien in een wettelijke basis die aan de gemeenten de gewenste ruimte biedt.

Naar het oordeel van het kabinet wordt aldus een goede aansluiting bereikt bij het wetsvoorstel tot wijziging van Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II, 1991/92, 22 969, nr. 3, blz. 16) is aangegeven dat daar waar een schuldregeling op minnelijke basis kan worden geregeld, dit de voorkeur heeft. Het kabinet verwacht dat de wettelijke schuldsaneringsregeling als stok achter de deur werkt, in die zin dat door het bestaan van een wettelijke regeling de bereidheid van de crediteuren tot het treffen van een minnelijke regeling met de schuldenaar, wordt bevorderd. Als gevolg van de aanpassing van de verplichting tot terugvordering kunnen onder een aantal voorwaarden ook gemeenten als uitvoerder van de Abw, IOAW en IOAZ aan de totstandkoming van een minnelijke regeling meewerken.

10.2. Uitgangspunten van de voorgestelde nieuwe regeling

Uitkeringen behoren alleen terecht te komen bij degenen die daarop echt zijn aangewezen. Waar in de wet een grond tot terugvordering is opgenomen, moet de uitkering worden teruggevorderd. Om die reden houdt het kabinet eraan vast dat terugvordering de regel is, het ervan afzien de uitzondering. Dit verklaart waarom het nodig is om bij de verruiming van de mogelijkheden om van terugvordering af te zien, grenzen te stellen. Een van die grenzen is het vereiste dat van de kant van de belanghebbende een redelijke inspanning wordt verlangd om bij te dragen aan de oplossing van de problematische schuldsituatie door zorg te dragen voor enige aflossing van de schuld.

Aan de door het kabinet voorgestelde regeling liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

1. de gemeente krijgt de bevoegdheid gedeeltelijk af te zien van terugvordering of verhaal indien sprake is van een problematische schuldsituatie;
2. het besluit af te zien van terugvordering of verhaal draagt bij aan een structurele oplossing van de problematische schuldsituatie;
3. tenminste een deel van de uitkering wordt terugbetaald, waarbij de gemeente tenminste dezelfde positie inneemt als andere schuldeisers van gelijke rang;
4. verwijtbaar teveel ontvangen uitkering wordt steeds teruggevorderd;
5. vorderingen welke door pand of hypotheek zijn gedekt worden steeds teruggevorderd.

Ad 1

Indien de belanghebbende in principe in staat moet worden geacht zijn schulden binnen een redelijke periode te kunnen voldoen, is er geen reden dat de gemeente afziet van terugvordering. Pas als voorzienbaar is dat de belanghebbende niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, kan er aanleiding zijn gedeeltelijk van terugvordering af te zien.

De voorgestelde regeling strekt zich niet uit tot de sociale verzekeringen, omdat het aantal gevallen waarin een minnelijke schuldsaneringsregeling aan de orde is in combinatie met terugvordering, niet zijnde fraude-schulden of anderszins verwijtbaar handelen, in de sfeer van de sociale verzekeringen zeer sporadisch voorkomt. De enige gevallen die zich dan zullen voordoen betreffen de administratieve vergissingen, waarbij belanghebbende niet in staat is terug te betalen of waarbij verrekening met een (toekomstige) uitkering niet mogelijk is. Mede in het kader van terughoudendheid met regelgeving is besloten een aparte uitzonderingsbepaling voor de minnelijke schuldsaneringsregeling in de sociale verzekeringswetten achterwege te laten.

Ad 2

De schuldhulpverlenende instellingen werken gelet op de «Gedragscode Schuldregeling van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet» niet mee aan de totstandkoming van schuldregelingen die slechts een oplossing van een deel van de schulden tot gevolg zouden hebben.

Het kabinet acht het ongewenst dat gemeenten zouden afzien van terugvordering of verhaal in een situatie waarin één of meer schulden buiten de schuldregeling blijven voortbestaan. Hierdoor zullen vroeger of later opnieuw problemen ontstaan, terwijl de doelstelling van het kabinetsvoorstel juist is om bij te dragen aan een definitieve oplossing van de problematische schuldsituatie van belanghebbende. In geval een of meer schuldeisers geen medewerking verlenen aan een minnelijke regeling, ligt het meer voor de hand om via de weg van de wettelijke schuldsaneringsregeling te trachten alsnog de medewerking van alle schuldeisers te bewerkstelligen. Gezien het vorenstaande is bepaald dat het besluit tot gedeeltelijke terugvordering of verhaal in werking treedt als een minnelijke regeling daadwerkelijk tot stand komt. Immers pas op dat moment staat vast dat is voldaan aan alle vereisten die worden gesteld aan de schuldregeling.

Ad 3

De gemeente kan niet geheel van terugvordering afzien. In een schuldregeling waarin teruggevorderde bijstand is opgenomen, dient uiteraard tenminste een deel van de uitkering te worden terugbetaald, wil er ook voor de gemeente een prikkel zijn om deels af te zien van terugvordering.

Om wille van gelijkheid tussen de schuldeisers onderling en in aansluiting op de huidige praktijk is uitgangspunt dat de gemeente in ieder geval betaling van een evenredig deel van de vordering tegemoet kan zien in vergelijking met de andere schuldeisers van gelijke rang. Dit laatste betekent dat de gemeente, al dan niet als bemiddelende instantie, er rekening mee dient te houden dat in ieder geval een verdeelsleutel wordt gevonden, waaruit dat blijkt.

Ad 4

Het kabinet acht het van groot belang dat ten onrechte genoten voordeel geheel ongedaan wordt gemaakt. Met de Commissie Schuldenproblematiek is het kabinet derhalve van oordeel dat ten aanzien van fraude-schulden een strengere benadering moet worden gehanteerd dan bij andere schulden. Dat sluit deels aan bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen, waarin de rechter de bevoegdheid heeft de aard van de schuld mee te wegen bij het verzoek tot schuldsanering. De aard, omvang en het tijdstip van handelingen zijn factoren die mede bepalend zijn of de in dat wetsvoorstel opgenomen facultatieve weigeringsgrond (art. 288, tweede lid, onder b, Faillissementswet) door de rechter al dan niet wordt toegepast. Bij die afweging kan de rechter ook fraudeschulden in aanmerking nemen. De rechter heeft daarbij inzicht in alle relevante omstandigheden en heeft meer mogelijkheden dan de gemeente de schuldregeling daarop af te stemmen.

Gelet op het voorgaande en mede in het licht van de inspanningen die erop gericht zijn misbruik van uitkeringen tegen te gaan, is het naar het oordeel van het kabinet gewenst de gemeentelijke verplichting tot terugvordering te handhaven in gevallen waarin van misbruik sprake is. Dit omvat tevens de situatie waarin bijstand wordt teruggevorderd omdat de belanghebbende zich niet aan de verplichtingen heeft gehouden die aan de uitkering zijn verbonden.

Ad 5

Vorderingen welke door pand of hypotheek zijn gedekt, nemen in het wetsvoorstel een bijzondere positie in, evenals in het wetsvoorstel tot wijziging van Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (artikel 299 Fw). De gemeente zal als pand- of hypotheekhouder niet in een minnelijke schuldregeling kunnen meegaan, voorzover van de gemeente zou worden gevraagd een deel van de uitkering niet terug te vorderen. Het betreft hier immers situaties waarin zonder pand of hypotheek geen uitkering zou zijn verleend (bijvoorbeeld krediethypotheek of bijstandsverlening aan een zelfstandige).

Als de schuld niet geheel kan worden voldaan uit de opbrengst van het goed waarop pand of hypotheek gevestigd is, kan de gemeente voor dat deel eventueel wèl meegaan met de minnelijke schuldregeling.

11. Aanpassingen in verband met de Organisatiewet sociale verzekeringen

Met betrekking tot de sociale verzekeringswetten is in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzien in nadere regelgeving door de SVr. Het gaat hierbij om de weigering van de uitkering, de oplegging van boeten en maatregelen en de terugvordering van ten onrechte betaalde uitkering alsmede de tenuitvoerlegging ervan. Nadere regelgeving binnen de kaders, die door de wetgever zijn aangegeven is noodzakelijk vanwege de diversiteit aan gevallen die zich kunnen voordoen.

Op grond van de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv) die op 1 januari 1995 in werking is getreden zijn de coördinerende, adviserende en regelgevende taken op het gebied van de werknemersverzekeringen van de SVr overgegaan naar het Tica. Voor wat betreft de volksverzekeringen zijn deze taken naar de Sociale Verzekeringsbank (SVb) overgegaan. De betreffende bepalingen in het wetsvoorstel zijn overeenkomstig aangepast. In deze bepalingen is niet expliciet opgenomen dat de door het Tica of de SVb opgestelde regels goedkeuring van het College van oezicht sociale verzekeringen (Ctsv) behoeven.

Op grond van artikel 12 van de Osv heeft het Ctsv onder andere als taak het houden van toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van wetten door de SVb, het Tica, de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen. Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Osv behoeven besluiten van de eerder genoemde organen, die zijn omschreven in een regeling van het Ctsv, goedkeuring van het College. Op grond hiervan kan het Ctsv zelf bepalen welke besluiten van uitvoeringsinstanties zij aan preventief toezicht wil onderwerpen.

12. Financiële gevolgen

12.1. Inleiding

In deze toelichting op de financiële gevolgen van voorgestelde maatregelen wordt ingegaan op de aanscherping van het sanctiebeleid in de WW en de IOAW/IOAZ. De overige onderwerpen die in de nota van wijziging aan de orde zijn (schuldsanering, verjaringstermijn) hebben slechts een zeer beperkt financieel effect.

De voorgestelde wijzigingen van de bepalingen met betrekking tot terugvordering en verhaal zullen naar verwachting slechts leiden tot een marginale vermindering van de structurele besparingen, die zijn ingeboekt bij de invoering van de wet terugvordering en verhaal van kosten van bijstand. Het besparingsverlies met betrekking tot de verplichte terugvordering zal gering zijn, omdat de indertijd geraamde opbrengsten voornamelijk betrekking hebben op de terugvordering van

door eigen toedoen of schuld ontstane onterechte betalingen (fraude). In deze gevallen blijft de verplichte terugvordering gehandhaafd. Bovendien moet niet worden uitgesloten dat in gevallen waar sprake is van een problematische schuldsituatie, de feitelijke invordering van onterechte betalingen juist hoger kan zijn als er een schuldsaneringsregeling is afgesproken dan wanneer de GSD te allen tijde zou trachten het gehele onverschuldigde bedrag te incasseren.

Met betrekking tot verhaal van achterstallige onderhoudsverplichtingen zal het gedeeltelijk laten vervallen van de verhaalsplicht slechts marginale financiële effecten hebben, omdat de daadwerkelijke inning van de verhaalsbedragen ook in de huidige situatie op problemen kan stuiten, indien er sprake is van een problematische schuldsituatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor nieuwe verhaalsvorderingen de verplichting tot verhaal gehandhaafd blijft, ook gedurende de looptijd van een schuldsaneringsregeling.

Ook de beperking van de verjaringstermijnen zal waarschijnlijk niet of nauwelijks invloed hebben op de eerder geraamde opbrengsten van de terugen invordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen en de inning van de opgelegde maatregelen en boeten. Bij de berekening hiervan is immers uitgegaan van gemiddelde termijnen die beneden de thans voorgestelde verjaringstermijn liggen. Voorts wordt aangenomen dat langdurige en omvangrijke fraudegevallen in de toekomst aanmerkelijk minder vaak zullen voorkomen als gevolg van de intensivering van de handhaving in de sociale zekerheid.

Voor de in onderhavige nota van wijziging voorgestelde maatregelen tot aanscherping van het sanctiebeleid in de WW en de IOAW/IOAZ wordt een structurele opbrengst geraamd van f 155 mln per jaar. Hiervan heeft f 140 mln betrekking op maatregelen in verband met verwijtbare werkloosheid en f 15 mln op maatregelen bij het niet aanvaarden, behouden of verkrijgen van (aangeboden) passende arbeid. De voornoemde opbrengst is het saldo van besparingen op uitkeringen WW, TW, IOAW en IOAZ en van extra uitkeringslasten ABW. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze deze raming tot stand is gekomen.

12.2. Sancties WW bij verwijtbare werkloosheid

Blijkens de jaarverslagen van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) hebben de bedrijfsverenigingen in de afgelopen jaren in toenemende mate maatregelen in verband met verwijtbare werkloosheid opgelegd. Waar in 1990 nog 25 000 sancties werden opgelegd, is dit aantal gestegen naar ca. 35 000 sancties in 1993. Aangenomen wordt dat het aantal geconstateerde overtredingen in 1994 verder zal oplopen, omdat het WW-volume in 1994 bijna 15% hoger ligt dan in 1993. Dit betekent, dat bij een gelijkblijvend percentage verwijtbare werklozen het aantal sanctiegevallen in 1994 zal toenemen naar ca. 40 000. In het merendeel van deze gevallen (circa 97%) gaat het om een tijdelijke korting op de uitkering. Slechts in een klein aantal gevallen wordt de uitkering blijvend geheel geweigerd. Aan de hand van gegevens ontleend aan het eerder genoemde SVr-onderzoek «De regels van het spel», is berekend dat de gemiddelde sanctie thans ruim f 1 000 bedraagt. Op basis hiervan wordt de opbrengst van de sanctietoepassing in 1994 geraamd op ca. f 40 mln.

Voor de komende jaren wordt rekening gehouden met een daling van het WW-volume. Daartegenover staat dat er in algemene zin sprake is van een verbetering van de handhaving door de bedrijfsverenigingen. Deze reeds enkele jaren geleden in gang gezette ontwikkeling zal zich naar de verwachting van het kabinet doorzetten. Wat het sanctiebeleid betreft zal dit leiden tot een verdere aanscherping van de uitvoering, met als gevolg

dat de bedrijfsverenigingen vaker dan thans het geval is verwijtbare werkloosheid zullen signaleren. Verondersteld is dat beide factoren een afnemend WW-volume en een verscherping van de handhaving – elkaar compenseren. Bij de berekening van het effect van het wetsvoorstel, dat de bevoegdheid van de bedrijfsverenigingen om sancties op te leggen omzet in een verplichting, is derhalve uitgegaan van het huidige aantal van 40 000 maatregelen per jaar.

Strikt genomen zouden na invoering van het wetsvoorstel alle gesignaleerde overtredingen in verband met verwijtbare werkloosheid voortaan moeten worden gesanctioneerd met een blijvend gehele weigering. Zoals in paragraaf 5.2 van deze toelichting echter is aangegeven, gaat het kabinet ervan uit dat een dergelijke maatregel niet aan de orde is indien de beëindiging van de dienstbetrekking niet of in (zeer) geringe mate voorzienbaar is. In verband hiermee is tentatief verondersteld dat het aantal sanctiegevallen een derde deel lager zal uitvallen dan het potentiële aantal van 40 000 sanctiegevallen per jaar. Dit betekent dat voor de berekening van de financiële effecten is uitgegaan van een aantal van circa 26 500 gevallen waarin de WW-uitkering blijvend geheel zal worden geweigerd.

Bij de berekening van de financiële effecten hiervan is uitgegaan van een gemiddelde uitkering van f 21 500 op jaarbasis en een gemiddelde uitkeringsduur van 28 weken. Deze cijfers zijn lager dan die voor de gehele WW-populatie, omdat uit onderzoek is gebleken dat de gemiddelde leeftijd van de gesanctioneerde uitkeringsgerechtigden beneden het gemiddelde van de gehele WW-populatie ligt. De totale opbrengst van de aanscherping van de sancties in verband met verwijtbare werkloosheid is op basis van deze uitgangspunten geraamd op ca. f 305 mln per jaar ($26\,500 \text{ gevallen} * f\,21\,500 * 28/52$). Ten opzichte van de huidige opbrengst van f 40 mln betekent dit jaarlijks een meeropbrengst van ca. f 265 mln in de WW, terwijl op de toeslagen op de WW-uitkeringen uit hoofde van de Toeslagenwet naar verwachting f 5 mln wordt bespaard.

Een deel van de besparing op de WW-uitkeringslasten zal evenwel worden teniet gedaan door een weglek naar de ABW. Uit voorlopige resultaten van een begin 1995 te publiceren rapportage over onderzoek naar de effecten van de middelen-toets in de ABW voor werkloze werknemers die de maximale duur van de WW-uitkering bereiken, blijkt dat ca. de helft daadwerkelijk een ABW-uitkering ontvangt. Op basis hiervan is aangenomen dat voor 13 250 personen (50% van de 26 500 personen van wie de WW-uitkering blijvend geheel wordt geweigerd), de maatregel leidt tot een weglekeffect naar de ABW. In de huidige situatie treedt evenwel een weglek op van 600 personen (3% van de 40 000 WW-gevallen met blijvend gehele weigering * 50% doorstroom naar de ABW), waardoor het additionele volume-effect uitkomt op 12 650 personen. Uitgaande van een gemiddeld uitkeringsbedrag van f 19 000 (90%-aandeel van de gemiddelde normuitkering in 1995) en van de reeds vermelde gemiddelde uitkeringsduur van 28 weken, bedraagt de weglek naar de ABW derhalve ca. f 130 mln per jaar ($12\,650 \text{ gevallen} * f\,19\,000 * 28/52$).

Als de weglek naar de ABW wordt verdisconteerd, resteert een netto-besparing van de maatregel van f 140 mln per jaar ($f\,265 \text{ mln WW} + f\,5 \text{ mln TW} - f\,130 \text{ mln ABW}$). Hierin is niet opgenomen dat gemeenten bij de vaststelling van (de hoogte van) de bijstand ook rekening moeten houden met verwijtbare gedragingen.

12.3. Sancties WW bij weigering passende arbeid

De opbrengst van de aanscherping van de sanctiebepalingen in verband met het niet aanvaarden van passende arbeid is op nagenoeg dezelfde wijze berekend. Uit informatie die ontleend is aan het jaarverslag van het AWf en het reeds genoemde SVr-onderzoek, blijkt dat de bedrijfsverenigingen in 1993 in ca. 4 000 gevallen een sanctie hebben opgelegd in verband met het weigeren van aangeboden passende arbeid. Bij een gemiddeld sanctiebedrag van ruim f 800 per geval, bedraagt de opbrengst hiervan thans ruim f 3 mln per jaar.

Door de Commissie Buurmeijer is vastgesteld dat de bedrijfsverenigingen in gebreke blijven bij de controle op het zoeken naar passende arbeid. In het SVr-onderzoek is een soortgelijke conclusie getrokken. Gelet op de reeds genoemde verbetering van de handhaving door de bedrijfsverenigingen gaat het kabinet ervan uit dat het aantal gesignaleerde overtredingen in verband met het weigeren van passende arbeid, ondanks de verwachte daling van het WW-volume, zal kunnen stijgen tot ca. 5 000 gevallen per jaar. Aangezien de bedrijfsverenigingen op grond van de onderhavige nota van wijziging verplicht zullen zijn om in dergelijke gevallen een volledige sanctie op te leggen, is de verwachting van het kabinet dat alle 5 000 gesignaleerde overtredingen in verband met het niet aanvaarden, behouden of verkrijgen van passende arbeid zullen leiden tot een blijvend gehele weigering.

Voorts wordt aangenomen dat de sancties gemiddeld na 14 weken zullen worden opgelegd. Bij een gemiddelde verblijfsduur van 28 weken, betekent dit dat de uitkeringsduur met gemiddeld 14 weken zal worden bekort. Dit leidt tot een financieel effect van bijna f 29 mln per jaar ($5\,000 * f\,21\,500 * 14/52$), ofwel bijna f 26 mln meer dan in de huidige situatie.

Ook bij deze maatregel wordt rekening gehouden met een weglek naar de ABW. Deze is geraamd op ca. f 13 mln per jaar, uitgaande van de veronderstelling dat de helft van de personen van wie de WW-uitkering wordt stopgezet aanspraak zal maken op een bijstandsuitkering ($2\,500$ gevallen * $f\,19\,000 * 14/52$). Er resteert derhalve een netto-besparing van ca. f 13 mln.

13.4. Aanscherping sanctiebeleid in de IOAW/IOAZ

Conform de vigerende regelgeving (IOAW, artikel 2, tweede lid) kunnen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte personen aan wie een blijvend gehele weigering van een WW-uitkering is opgelegd, een beroep doen op de IOAW. Naar alle waarschijnlijkheid gaat het hier om slechts een gering aantal personen, omdat thans slechts aan 3% van de 40 000 verwijtbaar werklozen in de WW een blijvend gehele weigering wordt opgelegd. Bovendien ligt het sanctiepercentage voor de oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen aanmerkelijk lager dan voor de gemiddelde WW-populatie. Derhalve is aangenomen dat het op jaarbasis om een gemiddeld effect gaat ter grootte van circa 0,5% van het totale jaarbestand IOAW.

Door de voorgestelde aanscherping van de sanctiebepalingen in de IOAW in verband met verwijtbare werkloosheid en het niet aanvaarden van passende arbeid, zullen deze personen voortaan geen aanspraak meer kunnen maken op een IOAW-uitkering.

Ook zal de aanscherping van de sanctiebepalingen gaan gelden voor de IOAZ, hetgeen waarschijnlijk slechts een marginaal effect zal hebben. De volumedaling bij de IOAW/IOAZ als gevolg van deze aanscherping is op

basis van voornoemde veronderstellingen geraamd op circa 100 personen (0,5% van 20 000 personen). Het bijbehorende financiële effect is een afname van de uitkeringslasten met circa f 2 miljoen per jaar (100 * f 20 000). Hier staat een vrijwel even grote stijging tegenover van de uitkeringslasten bij de ABW.

Opgemerkt zij nog dat door de voorgestelde aanscherping van de sanctiebepalingen in de IOAW, er uitsluitend weglek is van de aanscherping van het sanctiebeleid in de WW naar de ABW. Hiermee is in de paragrafen 12.3 en 12.4 reeds rekening gehouden.

12.5. Overzicht van de financiële gevolgen

In tabel 12.1 is het tijdspad aangegeven van de financiële gevolgen van de sanctiemaatregelen. Hierbij is uitgegaan van een invoering van de aanscherping van het sanctiebeleid in de WW per 1 juli 1995 en in de IOAZW/IOAZ per 1 januari 1996, gelijktijdig met de invoering van de heringerichte ABW. De besparingen bij de WW en de IOAW/IOAZ zijn het gevolg van het niet uitbetalen van uitkeringen, die zich in een aantal gevallen over meerdere jaren zouden hebben uitgestrekt indien geen sanctie zou zijn toegepast. Daarom zal het structurele niveau van de maatregelen pas na meerdere jaren worden bereikt.

Tabel 12.1 Effect van een verscherping van de sancties bij verwijtbare werkloosheid en bij het niet aanvaarden van passende arbeid (mln gld)

	1995	1996	1997	1998	1999	Struct.
1. WW	- 46	- 145	- 213	- 251	- 282	- 291
wv sanctie verwijtbare werkloosheid	- 38	- 123	- 187	- 225	- 256	- 265
wv sancties passende arbeid	- 8	- 22	- 26	- 26	- 26	- 26
2. TW	- 1	- 3	- 4	- 5	- 5	- 5
3. IOAW/IOAZ	0	- 1	- 2	- 2	- 2	- 2
4. ABW	22	69	104	123	139	143
5. Totaal effect uitkeringslasten (1 t/m 4)	- 25	- 80	- 115	- 135	- 150	- 155

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel B

(Artikel 24, tweede lid, WW)

Voor de toelichting op deze wijzigingen zij volstaan met verwijzing naar paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting.

(Artikel 24, vijfde lid, WW)

Het voorgestelde vijfde lid van artikel 24 – dat thans is opgenomen in het derde lid van artikel 27 WW – is enigszins aangepast. De reden hiervoor is als volgt.

Het Tica is op grond van het huidige derde lid van artikel 27 WW, bevoegd bepaalde groepen werknemers vrij te stellen van de verplichtingen gericht op arbeidsinpassing, vermeld in artikel 24, eerste lid, onderdeel b, en artikel 26, eerste lid, onderdeel d, f, en g. In de praktijk geldt de vrijstelling van deze verplichtingen voor niet ontslagen werknemers die een WW-uitkering ontvangen uitsluitend als gevolg van buitengewone natuurlijke omstandigheden (artikel 18 WW) en als gevolg

van werktijdverkorting waarvoor een vergunning is verleend ex artikel 8 BBA, alsmede voor werkloze werknemers van 57,5 jaar en ouder, terwijl voor degenen die met behoud van uitkering naar het oordeel van de bedrijfsvereniging een noodzakelijke opleiding of scholing volgen een vrijstelling van de verplichting bedoeld in artikel 24, eerste lid, onderdeel b, geldt.

Onder de verplichtingen tot arbeidsinpassing dient in het kader van deze vrijstelling niet begrepen te worden, de verplichting van de werknemer om te voorkomen dat hij door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt (artikel 24, eerste lid, onderdeel b, onder 3°, WW). De vrijstelling ziet immers op bepaalde groepen werknemers die buiten hun schuld WW-uitkering ontvangen. Voornoemde verplichting is echter gericht op het voorkomen van ontstaan van werkloosheid. Daarom is de tekst van het voorgestelde vijfde lid zodanig aangepast, dat het Tica uitsluitend bevoegd is bepaalde groepen van werknemers vrij te stellen van de verplichtingen als bedoeld in artikel 24, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, 2° en 4°.

Artikel I, onderdeel E

(Artikel 27, WW)

In het eerste en tweede lid van artikel 27 zijn de maatregelen op het niet nakomen van de hoofdverplichtingen van de werknemer wettelijk vastgelegd. Deze maatregelen bestaan uit een blijvend gehele weigering van de uitkering bij verwijtbare werkloosheid en het niet behouden van passende arbeid en, bij weigering van passende arbeid, een blijvende weigering van de uitkering over het aantal uren waarover het recht op uitkering zou zijn beëindigd, indien de werknemer passende arbeid had aanvaard of verkregen. Laatstgenoemde mogelijkheid kan er in de praktijk toe leiden, dat een uitkering blijvend gedeeltelijk wordt geweigerd. Dit is het geval in de situatie waar een werknemer recht heeft op een uitkering met een omvang van bijvoorbeeld 40 uur en een passende baan van 20 uur weigert te aanvaarden. Het ligt niet in de rede ook in dat geval de maatregel van blijvende weigering van de gehele uitkering van toepassing te verklaren.

Het derde lid van artikel 27 bevat het wettelijk kader van maatregelen ten aanzien van de overige WW-verplichtingen. Bij het niet nakomen van deze verplichtingen kan de maatregel variëren van een tijdelijke, gedeeltelijke weigering van de uitkering tot een blijvend gehele weigering. Ingevolge het vierde lid dient de bedrijfsvereniging bij het opleggen van een maatregel rekening te houden met de ernst van de gedraging en de mate waarin de werknemer de gedraging kan worden verweten.

Op grond van het vijfde lid kan de bedrijfsvereniging van het opleggen van een maatregel afzien, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. In paragraaf 8 van deze toelichting is hier reeds op ingegaan.

Op grond van het zesde lid is het Tica verplicht regels te stellen over de wijze waarop de bedrijfsvereniging met de wettelijke verplichting tot opleggen van een maatregel om dient te gaan. Deze regels dienen concrete en afdwingbare richtlijnen te bevatten terzake van het te voeren sanctiebeleid.

Artikel I, onderdeel G

(Artikel 28, WW)

In het huidige artikel 28 is geregeld dat de bedrijfsvereniging die een

uitkering heeft geweigerd of de uitkeringsduur heeft beperkt, in geval van herleving van dat recht beslist of de betreffende maatregel op de uitkering wordt voortgezet, ofwel «doorwerkt». Aldus kan worden voorkomen dat een maatregel als gevolg van een korte periode van werk zal komen te vervallen. Daarnaast kan bij deze beslissing rekening worden gehouden met positieve of negatieve gedragingen van de werknemer tijdens de periode dat het recht onderbroken is geweest.

Zoals in het algemeen gedeelte van deze toelichting alsmede in de toelichting op artikel 27 is uiteengezet, is het kabinet van mening dat bij verwijtbare werkloosheid of het door eigen toedoen niet behouden van passende arbeid een maatregel van blijvende gehele weigering op zijn plaats is. Bij het door eigen toedoen niet verkrijgen van passende arbeid en het niet aanvaarden van aangeboden passende arbeid dient de blijvende weigering te geschieden over het aantal uren waarop de arbeid verricht had kunnen worden. Het kabinet is tevens van mening dat deze maatregelen, indien eenmaal opgelegd, ook op het recht dienen te blijven rusten indien het recht na eindiging weer herleeft. Praktisch gezien is dit, zoals hierboven reeds is aangegeven, wenselijk om te voorkomen dat mensen door een korte periode van werk aan de gevolgen van een eenmaal opgelegde maatregel kunnen ontkomen. Vanuit een meer principiële invalshoek kan daarnaast worden gesteld dat het recht op uitkering na herleving nog steeds betrekking heeft op werkloosheid die voorkomen had kunnen worden door niet verwijtbaar werkloos te worden, door aangeboden passende arbeid te aanvaarden of door deze te behouden.

Dit principiële argument – het gaat nog steeds om hetzelfde recht ten aanzien van dezelfde werkloosheid – geldt ook voor andere opgelegde maatregelen dan die van blijvend gehele weigering. Daarom dient een eenmaal opgelegde maatregel naar de mening van het kabinet ook in deze gevallen door te werken, althans voor zover deze niet al vóór de herleving is «uitgewerkt». Dit laatste is van belang in die gevallen waarin een tijdelijke weigering is opgelegd en de herleving van de uitkering plaatsvindt na afloop van de maatregel.

Gezien het bovenstaande wordt voorgesteld de discretionaire bevoegdheid ter zake van de doorwerking van opgelegde maatregelen, die de bedrijfsverenigingen volgens het huidige artikel 28 WW toekomt, om te zetten in een verplichting. Het artikel is dienovereenkomstig aangepast.

De combinatie van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde verplichte doorwerking van eenmaal opgelegde maatregelen met de in de wet van 22 december 1994 geregelde materie, heeft er om de hiernavolgende reden toe geleid dat aan artikel 28 een tweede lid toegevoegd diende te worden.

In de wet van 22 december 1994 wordt (onder meer) een zogenaamde kortdurende WW-uitkering (een half jaar tegen 70% van het minimumloon of 70% van het dagloon, indien dat lager is) geïntroduceerd voor personen die wel aan de ingevolge de wet van 22 december 1994 aangescherpte wekeneis voldoen, maar niet aan de aangescherpte jarenis. Het is mogelijk dat men ter zake van een eerste werkloosheid wel aan beide eisen voldoet (derhalve recht op loongerelateerde uitkering en daarna op vervolgitkering) en ter zake van een latere werkloosheid slechts aan de verscherpte wekeneis. In dit geval is het voor veruit de meeste cliënten gunstiger ter zake van de tweede werkloosheid het recht op loongerelateerde uitkering en vervolgitkering te laten herleven dan het recht op kortdurende uitkering te laten ontstaan. Zou dit niet gebeuren, dan zouden cliënten die geen werk hervatten of slechts enkele weken

werken veelal beter uit zijn dan cliënten die 26 of meer weken hebben gewerkt voordat zij weer werkloos worden. Daarom is in bovengenoemde wet bepaald dat in dit geval, ondanks het feit dat opnieuw aan de wekeneis is voldaan, het recht op kortdurende uitkering toch niet ontstaat (artikel 52b, derde lid, WW; voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op laatstgenoemde wet) en dat in plaats daarvan het oude recht herleeft.

Opgelegde maatregelen dienen niet door te werken voor zover een nieuw recht op uitkering ontstaat. Indien, derhalve, bij aanvang van of gedurende het genot van een recht op uitkering een maatregel is opgelegd, en sinds het ontstaan van dat recht door werkaanvaarding wederom aan de wekeneis is voldaan, is het bij hernieuwde werkloosheid niet mogelijk de op het eerste recht liggende maatregel door te laten werken op het nieuwe recht. Zonder nadere bepaling zou doorwerking echter in het in de vorige alinea genoemde geval wel verplicht zijn. Dit is niet de bedoeling. Op die manier zou iemand wiens eerste recht een recht op kortdurende uitkering was en wiens tweede recht ook, niet met doorwerking van een eventueel op het eerste recht getroffen maatregel kunnen worden geconfronteerd, terwijl iemand wiens eerste recht een recht op loongerelateerde uitkering en vervolguitkering was en voor wie ter zake van een tweede werkloosheid een recht op kortdurende uitkering zou ontstaan, ware het niet dat in plaats daarvan het recht op loongerelateerde uitkering en vervolguitkering herleeft, wèl met doorwerking van de eerder opgelegde maatregel te maken zou krijgen. Dit terwijl in beide gevallen op grond van de tussenliggende periode van werk aan de wekeneis is voldaan. Om het bovenstaande, ongewenste gevolg te voorkomen, is aan artikel 28 een tweede lid toegevoegd ingevolge welke doorwerking niet mogelijk is indien sinds het ontstaan van het recht op uitkering opnieuw aan de wekeneis is voldaan maar geen nieuw recht op uitkering is ontstaan omdat het eerste recht herleeft.

Artikel I, onderdelen M en Mm

(Artikelen 116 en 117, WW)

Artikel 116 WW is zodanig gewijzigd, dat de door het Tica te stellen regels op grond van artikel 27, zesde lid, WW, onder het goedkeuringsvereiste van Onze Minister worden gebracht. Op de reden hiervoor is ingegaan in paragraaf 7.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Op grond van de voorgestelde artikelen 24, vijfde lid, en 26, derde lid, WW, is het Tica bevoegd regels te stellen waarbij bepaalde groepen werknemers worden vrijgesteld van verplichtingen, hun op grond van artikel 24, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, 2° en 4°, en 26, eerste lid, onderdelen d, f of g, WW, opgelegd. Deze bevoegdheid hangt naar de mening van het kabinet nauw samen met de bevoegdheid tot regelstelling op grond van artikel 27, zesde lid, WW. Daarom wordt voorgesteld ook de regels op grond van artikel 24, vijfde lid, en 26, derde lid, WW, aan het vereiste van goedkeuring door Onze Minister te onderwerpen.

Het bovenstaande brengt met zich dat het vereiste van goedkeuring van de Tica-regels op grond van artikel 27, derde en vierde lid, door het Ctsv uit artikel 117 WW kan worden geschrapt. Immers, de bevoegdheid tot regelstelling op grond van artikel 27, derde lid, is in het voorliggende wetsvoorstel ondergebracht in de artikelen 24, vijfde lid, en 26, derde lid, terwijl de bevoegdheid tot regelstelling op grond van artikel 27, vierde lid, (in aangepaste vorm) in het nieuwe zesde lid van dat artikel is opgenomen. Vervolgens is in het voorgestelde artikel 116 bepaald dat al

deze regels de goedkeuring van Onze Minister behoeven, alvorens zij in werking kunnen treden.

Artikel IX, onderdelen Ff en Nn, artikel X, onderdeel Gg en artikel XI, onderdeel Ff

(Artikelen 78a Abw, artikel 25aa IOAW, artikel 25aa IOAZ)

Met dit artikel wordt – onder voorwaarden – een uitzondering gecreëerd op de verplichte terugvordering en verhaal krachtens het huidige artikel 55, derde lid, of artikel 62, tweede lid, ABW en artikel 25a IOAW en artikel 25a IOAZ.

Ontleend aan de uitvoeringspraktijk wordt onder schuldregeling verstaan schuldsanering dan wel schuldbemiddeling. Van schuldsanering is sprake indien door de Gemeentelijke Kredietbank (GKB) of een andere instantie een saneringskrediet wordt verstrekt, waarmee de vorderingen van alle schuldeisers kunnen worden voldaan. De bank blijft als schuldeiser over. Bij schuldbemiddeling treedt een instantie op als bemiddelaar tussen schuldeiser en belanghebbende om ervoor te zorgen dat een regeling wordt getroffen met de schuldeisers over het afbetalingsbedrag waarmee de vordering in regelmatige betalingstermijnen door belanghebbende wordt afgelost. Van een schuldregeling kan deel uitmaken een verzoek aan de schuldeisers om genoeg te nemen met een deel van de vordering met voor het restant een finale kwijting.

Opgemerkt zij dat bij een schuldregeling niet in alle gevallen meerdere schuldeisers betrokken hoeven te zijn. Denkbaar is dat de gemeente de enige schuldeiser is en een schuldregeling met belanghebbende treft. De gemeente kan eveneens uit hoofde van andere gemeentelijke taken als schuldeiser bij een schuldregeling betrokken zijn.

De hier voorgestelde regeling beperkt zich tot de rol van de gemeente als uitvoerder van de Abw, IOAW en IOAZ.

In de voorgestelde opzet is de gemeente bevoegd om van terugvordering of verdere terugvordering af te zien als duidelijk wordt dat een schuldregeling tot stand kan komen op voorwaarde dat ook de gemeente besluit gedeeltelijk van terugvordering af te zien.

Het besluit treedt echter pas in werking als de vereiste schuldregeling definitief tot stand is gekomen. Hierdoor wordt voorkomen dat een situatie zou kunnen ontstaan waarin een schuldregeling niet tot stand kan komen omdat de gemeente geen besluit neemt om gedeeltelijk af te zien van terugvordering en anderzijds de gemeente geen besluit kan nemen, omdat de schuldregeling niet tot stand is gekomen. Door de inwerking-treding van het besluit uit stellen tot het moment waarop de schuldregeling tot stand is gekomen wordt voorkomen dat de gemeente in een positie zou geraken, waarbij de vordering voor een gedeelte zou zijn vervallen, terwijl een schuldregeling niet haalbaar blijkt te zijn. Komt de schuldregeling uiteindelijk toch niet tot stand, dan trekt de gemeente het besluit in.

In het eerste lid staan de voorwaarden opgesomd waaraan in ieder geval moet zijn voldaan alvorens het besluit om van terugvordering of verdere terugvordering af te zien kan worden genomen.

a. De gemeente beoordeelt of sprake is van een situatie waarin de belanghebbende niet meer in staat wordt geacht zijn schulden te voldoen. Dit betekent dat een structurele problematische schuldsituatie is ingetreden of zeer binnenkort valt verwachten.

b. De medewerking van de gemeente is noodzakelijk om de schuldregeling tot stand te brengen. Hiervoor is enig onderzoek door de gemeente vereist. Noodzakelijk is wel, dat de gemeente een beeld heeft van de totale schuldsituatie en het inkomen plus eventueel vermogen van de belanghebbende en zich op de hoogte stelt van de eisen die de

overige schuldeisers hebben gesteld. Indien niet alle schuldeisers in de schuldregeling zijn betrokken of een schuldregeling ook zonder de gemeente tot stand kan komen, kan niet van gedeeltelijke terugvordering of verdere terugvordering worden afgezien.

c. De vordering van de gemeente dient ten minste naar evenredigheid met de vorderingen van de overige schuldeisers van gelijke rang te worden voldaan. Uit de schuldregeling dient zulks te blijken.

Het tweede lid geeft aan dat uitkeringsschulden die het gevolg zijn van verwijtbaar gedrag, niet mogen leiden tot het besluit om af te zien van terugvordering of verdere terugvordering. Hierbij kan worden gedacht aan de terugvordering uit hoofde van ten onrechte verstrekte uitkeringen als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenplicht of niet nakoming van de op in- en uitstroom gerichte verplichtingen, waarop een maatregel is gevolgd. In dergelijke gevallen zal de terugvordering voortvloeien uit een besluit tot herziening of intrekking van de uitkering als bedoeld in artikel 69, derde lid, onder a.

Voorts kan niet van terugvordering worden afgezien indien het betreft vorderingen van de gemeente op de belanghebbende die gedekt zijn door pand- of hypotheek. Bij de formulering van deze uitzondering is aangesloten bij artikel 299 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen, waarin is gesteld dat de pand- en hypotheekhouder hun rechten kunnen uitoefenen alsof de schuldsaneringsregeling niet van toepassing is. Wanneer de schuld niet volledig kan worden voldaan uit de opbrengst van de daartoe verbonden goederen, kan de gemeente voor de alsdan overblijvende restschuld gedeeltelijk afzien van terugvordering of verdere terugvordering als is voldaan aan de overige eisen.

Het derde lid staat in verbinding met het eerste lid in die zin dat het besluit onder het eerste lid eerst in werking treedt nadat een schuldregeling door de overige schuldeisers is geaccordeerd en aan de onder het eerste lid genoemde vereisten voldoet. Wanneer een schuldregeling uiteindelijk niet tot stand komt wordt het besluit volgens het vierde lid ingetrokken.

In het vierde lid wordt een limitatieve opsomming gegeven welke situaties leiden tot intrekking van het besluit.

Dit betekent dat na het zich voordoen van één of meerdere feiten, de verplichting voor de gemeente om terug te vorderen op grond van artikel 84 herleeft. Dit brengt met zich mee dat de gemeente in het kader van de schuldsaneringsregeling bij de besluitvorming met betrekking tot het afzien van terugvordering een voorbehoud moet maken voor deze omstandigheden.

Genoemde situaties kunnen zich tijdens de looptijd van de schuldregeling voordoen en vinden (met uitzondering van a.) hun oorzaak in gedrag van de belanghebbende zelf.

Situatie b. doet zich bijvoorbeeld voor als belanghebbende het betalen van de aflossingsbedragen aan de gemeente staakt dan wel stelselmatig te laat of te weinig aflost.

Situatie c. heeft betrekking op het niet of onjuist verstrekken van inlichtingen aan de gemeente of bemiddelende instantie waardoor de gemeente ertoe is gebracht een onjuist besluit te nemen. Voorbeelden zijn: het verzwijgen van middelen, of van middelen die weliswaar aanwezig zijn, maar waarover pas op een later tijdstip kan worden beschikt. Met het vijfde lid wordt de mogelijkheid gecreëerd om wanneer dit noodzakelijk wordt geacht voor een goede uitvoering van dit artikel nadere regels te stellen in de vorm van een ministeriële regeling. Te denken valt bijvoorbeeld aan een nadere uitwerking van het tweede lid,

onderdeel b voor zover het betreft de waardering van de met betrekking tot de vordering gestelde zekerheid.

(Artikel 95a Abw)

In aanvulling op het gestelde onder artikel 84a wordt hier nog het volgende aan toegevoegd.

Ingevolge de voorgestelde bepaling wordt aan de gemeenten de mogelijkheid geboden om gedeeltelijk van verhaal af te zien van de op het moment van het besluit opeisbare alimentatieschulden. Dit betekent dat gehandhaafd blijft de verplichting voor gemeenten om over te gaan tot inning van nieuwe alimentatiebedragen die na het nemen van het besluit om gedeeltelijk af te zien van verhaal, verschuldigd worden. Voorts wordt opgemerkt dat bij de draagkrachtberekening in het kader van de schuldregeling, rekening dient te worden gehouden met de plicht van degene op wie wordt verhaald om de toekomstige alimentatiebedragen te kunnen voldoen.

Artikel IX, onderdeel M; artikel X, onderdeel M; artikel XI, onderdeel L

Het vervallen van de bevoorrechtiging van vorderingen ingevolge de nieuwe Abw, en de bij de Invoeringswet gewijzigde IOAW en IOAZ, zal plaatsvinden in het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en een aantal andere wetten in verband met de bevoorrechtiging van vorderingen (Kamerstukken II, 1992/1993 22 942). Om die reden zijn de genoemde onderdelen thans vervallen.

Artikel X, onderdeel A

(Artikel 2 IOAW)

De wijziging van artikel 2 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) voorziet in een doorwerking van het aangescherpte sanctieregime van de Werkloosheidswet (WW) naar de IOAW.

Door een wijziging van het eerste lid worden degenen aan wie als gevolg van verwijtbare werkloosheid of het weigeren van passende arbeid de uitkering op grond van artikel 27, eerste of tweede lid van de Werkloosheidswet blijvend geheel wordt geweigerd niet meer als werkloze werknemer in de zin van de IOAW aangemerkt. In dat geval behoort men dus niet meer tot de kring van rechthebbenden ingevolge de IOAW. Dit betekent dat ook na het verstrijken van de uitkeringsduur WW (die immers gewoon voortgaat, al is de hoogte van de uitkering nul gulden) géén aanspraak op IOAW ontstaat.

Het kabinet acht deze doorwerking gerechtvaardigd als het gaat om het door eigen toedoen niet behouden of verkrijgen van arbeid waarmee men in het eigen levensonderhoud kon voorzien. Het kabinet is van oordeel dat de bescherming van het specifieke uitkeringsregime van de IOAW alleen te billijken is voor degenen die buiten schuld op de IOAW aangewezen raken of blijven. Daarbij is overwogen dat ook voor deze groep de Algemene bijstandswet als vangnet blijft fungeren op grond waarvan een minimuminkomen gewaarborgd blijft.

In alle andere gevallen waarin de bedrijfsvereniging overgaat tot een tijdelijke of blijvende weigering van de uitkering geldt dat eerst na het verstrijken van de volledige uitkeringsduur als bedoeld in de Werkloosheidswet een recht op uitkering op grond van de IOAW kan ontstaan. Het betreft hier maatregelen die op grond van artikel 27, derde lid, van de Werkloosheidswet door de bedrijfsvereniging zijn getroffen.

Door het vervallen van artikel 2, tweede lid, IOAW wordt degene die aan de overige voorwaarden voor het recht op IOAW voldoet maar aan wie de uitkering ingevolge de Werkloosheidswet tijdelijk dan wel blijvend is geweigerd niet meer gelijkgesteld met degene uit het eerste lid die de volledige uitkeringsduur van de Werkloosheidswet heeft doorlopen. Hiermee wordt bereikt dat het recht op IOAW voor deze groep eerst kan ontstaan na het bereiken van de volledige uitkeringsduur van de Werkloosheidswet. Daarmee wordt voorkomen dat het effect van de maatregel op grond van de Werkloosheidswet tijdens de uitkeringsduur van de werkloosheidsuitkering ongedaan wordt gemaakt doordat met onmiddellijke ingang vanaf het tijdstip waarop die maatregel van kracht wordt, een IOAW-recht zou ontstaan. Tot het moment waarop de volledige uitkeringsduur van de Werkloosheidswet is bereikt zal degene aan wie de werkloosheidsuitkering is geweigerd uitsluitend voor bijstand in aanmerking kunnen komen voorzover de eigen middelen ontoereikend zijn om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Na het verstrijken van de volledige uitkeringsduur van de Werkloosheidswet, kan zondig een beroep worden gedaan op de IOAW.

In zoverre is er dus een verschil met een blijvende weigering van de werkloosheidsuitkering op grond van artikel 27 eerste of tweede lid WW. Daar bij de toepassing van maatregelen op grond van het voorgestelde artikel 27, derde lid, van de Werkloosheidswet zowel de ernst van de gedraging als de omvang van de maatregel ter beoordeling van de bedrijfsvereniging zullen staan, is er voor gekozen om deze besluiten niet zodanig in de IOAW te laten doorwerken dat daardoor zonder meer de toegang tot de IOAW wordt ontzegd door de onderhavige categorie geheel buiten de kring van rechthebbenden te houden.

De doorwerking van artikel 27, eerste en tweede lid, van de Werkloosheidswet naar de kring van rechthebbenden van de IOAW beperkt zich daarom tot die situaties waarin de wetgever een blijvend gehele weigering voorschrijft en er voor de bedrijfsvereniging en de gemeente geen eigen discretionaire bevoegdheid bestaat voor wat betreft de omvang van de maatregel.

Als de bedrijfsvereniging op grond van artikel 27, derde lid, van de WW overgaat tot blijvend gehele weigering, is de gemeente bevoegd, en niet verplicht, om een soortgelijke maatregel te treffen. In een dergelijk geval is het aan burgemeester en wethouders om met inachtneming van de sanctiebepalingen ingevolge de IOAW na het verstrijken van de volledige uitkeringsduur van de Werkloosheidswet eventueel een maatregel te treffen waarbij de hoogte en de duur van de sanctie worden afgestemd op de ernst van de gedraging. Indien de belanghebbende door de weigering van WW-uitkering een beroep op bijstand heeft moeten doen, zal een door burgemeester en wethouders op te leggen maatregel reeds in dat verband aan de orde zijn geweest.

Artikel X, onderdeel C

(Artikel 19a IOAW)

Artikel 19a heeft als gevolg van de voorgestelde regeling van de kring van rechthebbenden voornamelijk betekenis voor degenen aan wie een IOAW-uitkering is toegekend.

De wijzigingen in het eerste en tweede lid van artikel 19a van de IOAW komen overeen met het voorgestelde artikel 27, eerste en tweede lid, van de Werkloosheidswet. Indien de te sanctioneren gedraging betrekking heeft op deeltijdarbeid dient de uitkering naar rato te worden geweigerd. Hierin voorziet de toevoeging in het eerste en tweede lid dat burgemeester en wethouders de uitkering blijvend weigeren naar de mate waarin men door eigen toedoen het recht op uitkering door het verwerven

van inkomsten niet verminderd heeft. Deze regeling heeft ook betrekking op de situatie waarin de betrokkene tijdens de uitkeringsduur van de WW verwijtbaar werkloos wordt uit een part-time dienstbetrekking of nalaat passende part-time arbeid te aanvaarden, en als gevolg daarvan geconfronteerd wordt met een blijvend gedeeltelijke weigering van de WW-uitkering. In dat geval wordt de IOAW-uitkering blijvend geweigerd naar de mate waarin de betrokkene met die arbeid inkomen had kunnen verwerven.

In het derde lid is bepaald dat ook het verwijtbaar niet beschikken over een dienstbetrekking in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet moet leiden tot een blijvend gehele weigering van de uitkering omdat een dergelijke dienstbetrekking is aan te merken als passende arbeid.

Hetzelfde geldt voor de voorbereidingsovereenkomst in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet. Daar een dergelijke overeenkomst niet los kan worden gezien van de passende arbeid in het kader van de dienstbetrekking is een afwijkende maatregel voor het weigeren van een dergelijke overeenkomst ten opzichte van de dienstbetrekking niet te rechtvaardigen. In het kader van de sluitende aanpak voor jongeren binnen de Jeugdwerkgarantiewet is het kabinet van oordeel dat ook het weigeren van de hier bedoelde overeenkomst moet leiden tot een blijvend gehele weigering van de uitkering.

Het vierde lid ziet op gedragingen die, voorzover het verplichtingen betreft gericht op de arbeidsinschakeling, bij algemene maatregel van bestuur op grond van het zevende lid nader genormeerd zullen worden.

Dit betreft verplichtingen als het naar vermogen trachten arbeid te verkrijgen en het meewerken aan scholingsmogelijkheden teneinde de arbeidsmarktkansen te verbeteren.

Ingeval deze verplichtingen niet worden nagekomen blijven de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende afzonderlijke afwegingspunten waarop burgemeester en wethouders de hoogte en de duur van de maatregel moeten afstemmen. Dit is bepaald in het vijfde lid.

Artikel XI

(Artikel 19a IOAZ)

De wijzigingen in artikel 19a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) komen grotendeels overeen met die van artikel 19a van de IOAW. Ook hier geldt het uitgangspunt dat een verwijtbare gedraging, ten gevolge waarvan het beroep of het bedrijf beëindigd is, moet leiden tot het weigeren van de uitkering. De aanleiding voor de beëindiging van het beroep of het bedrijf voorafgaand aan de aanvraag om uitkering is echter afhankelijk van een complex van uiteenlopende factoren en omstandigheden die veelal inherent zijn aan het werken voor eigen rekening en risico. Dit complex van factoren laat zich niet tot een eenduidige wettelijke omschreven gedraging herleiden waarop een genormeerde maatregel dient te volgen. Bij de aanvraag om uitkering zullen de beslissingen en omstandigheden die tot de beëindiging van het bedrijf of de beroepsuitoefening hebben geleid zorgvuldig door burgemeester en wethouders moeten worden gewogen om te bepalen of, en in welke mate sprake is van verwijtbare werkloosheid. Het kabinet is van oordeel dat burgemeester en wethouders daarbij de bevoegdheid moeten hebben om zelf de zwaarte van de maatregel vast te stellen binnen het wettelijke kader.

Voor de situatie dat de IOAZ-gerechtigde na het toekennen van de uitkering verwijtbaar werkloos wordt uit een dienstbetrekking dan wel nalaat passende arbeid te aanvaarden werkt het aangescherpte sanctie-

regime uit de Werkloosheidswet volledig door. In het tweede en derde lid is bepaald dat in dat geval de IOAZ-uitkering blijvend geweigerd wordt naar de mate waarin de uitkeringsgerechtigde handelingen nalaat die leiden tot een vermindering van de uitkering met het inkomen dat hij uit deze dienstbetrekking of met het verrichten van passende arbeid had kunnen verwerven.

Evenals in de IOAW worden ook hier de dienstbetrekking en de voorbereidingsovereenkomst in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet aangemerkt als passende arbeid, hetgeen leidt tot een blijvend gehele weigering van de IOAZ-uitkering bij weigering ervan.

Artikel XVIII

(Overgangsrecht artikelen 24, tweede lid, 27 en 28 WW)

In dit artikel is het overgangsrecht ter zake van de gewijzigde sanctiebepalingen WW geregeld. Kort gezegd zullen de verscherping van de maatregelen ter zake van het verwijtbaar werkloos worden of het niet aanvaarden van, dan wel het door eigen toedoen niet verkrijgen of behouden van passende arbeid, alsmede de verplichting van de bedrijfsvereniging tot het treffen van een maatregel bij een geconstateerd niet-nakomen van de voor de werknemer geldende verplichtingen, van toepassing zijn op overtredingen die plaatsvinden op of na de inwerkingtredingsdatum van de betreffende onderdelen van het wetsvoorstel. Ook voor de beantwoording van de vraag of een eenmaal getroffen maatregel bij herleving van het recht verplicht dient door te werken, is bepalend de datum waarop het gedrag dat tot de maatregel aanleiding heeft gegeven, heeft plaatsgevonden. Ligt deze datum voor de inwerkingtredingsdatum van artikel I, onderdeel G, dan is doorwerking bij herleving van het recht na de inwerkingtredingsdatum niet verplicht.

Bovengenoemd overgangsrecht is gekozen omdat er geen reden is om het niet nakomen van een uitkeringsverplichting door personen met een op de inwerkingtredingsdatum reeds bestaand recht op uitkering, voor zover dit niet-nakomen plaatsvindt op of na de inwerkingtredingsdatum van de aangescherpte sanctiebepalingen, anders te sanctioneren dan het niet nakomen van zo'n verplichting door personen wier recht op uitkering op of na deze datum is ontstaan. Tevens voorkomt het voorgestelde overgangsrecht dat de uitvoeringsorganisatie herbeoordelingen moet verrichten.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het moment waarop wordt geconstateerd dat een uitkeringsverplichting niet is nagekomen, voor de bepaling van het recht dat van toepassing is, niet van belang is. Bepalend is de datum waarop een gedraging (of het nalaten daarvan), een feit of een omstandigheid zich heeft voorgedaan.

Ten slotte wordt nog het volgende opgemerkt. Indien de niet-nakoming van een uitkeringsverplichting zich over een bepaalde periode uitstrekt en deze niet-nakoming pas aan het eind van deze periode wordt geconstateerd, zoals het geval kan zijn bij het in onvoldoende mate solliciteren, en indien bovendien bovengenoemde inwerkingtredingsdatum in deze periode valt, doet zich de vraag voor of de bedrijfsvereniging de bevoegdheid tot het treffen van een maatregel heeft, of de verplichting. Het overgangsrecht terzake van de inwerkingtreding van de artikelen 24, tweede lid, en 27, WW, brengt met zich dat in dit geval de bevoegdheid tot het treffen van een sanctie bestaat over de periode van niet-nakoming vóór de inwerkingtredingsdatum, en de verplichting tot het treffen van een sanctie over de periode vanaf deze datum. De bedrijfsverenigingen

zullen bij het treffen van de sanctie apart dienen te overwegen of deze zich mede over eerstbedoelde deelperiode dient uit te strekken. Overigens is het kabinet er uiteraard een voorstander van dat ook over deze deelperiode een maatregel wordt opgelegd.

Het voorgestelde tweede lid van artikel XVIII voorkomt dat de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid hebben een ter zake van een voor de inwerkingtredingsdatum gelegen gedraging, feit of omstandigheid getroffen maatregel na deze datum voort te zetten, indien inmiddels opnieuw aan de wekeneis is voldaan maar geen recht op kortdurende uitkering ontstaat omdat een recht op loongerelateerde uitkering en vervolgutkering herleeft. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G.

Artikel XVIIIa

Onderdeel A (artikel I, onderdeel B)

In de wet van 22 december 1994, houdende wijziging van de Werkloosheidswet en enkele andere wetten (Stb. 1994, 955) is onder meer een nieuw artikel 24, vierde lid, in de WW opgenomen, krachtens welke bij algemene maatregel van bestuur nadere regels ter zake van het begrip passende arbeid worden gesteld (artikel I, onderdeel I, van die wet). De inwerkingtredingsdatum van dit laatste artikelonderdeel is nog niet exact bekend. Dit brengt met zich dat de in het voorliggende wetsontwerp in artikel I, onderdeel B, voorgestelde leden vier en vijf van artikel 24 WW indien het betreffende onderdeel van het eerstbedoelde wetsvoorstel eerder in werking treedt dan het voorliggende wetsvoorstel, vernummerd dienen te worden tot de leden vijf en zes.

De omgekeerde situatie die op zou treden indien artikel I, onderdeel B, van het voorliggende wetsvoorstel eerder in werking zou treden dan artikel I, onderdeel I van de wet van 22 december 1994, is in artikel IX van laatstgenoemde wet geregeld.

Onderdeel B (artikel I, onderdeel E)

Deze wijziging houdt verband met de wijziging van artikel 24, bedoeld in onderdeel A van artikel XVIIIa.

Artikel XVIIIb

Uit het algemene gedeelte van deze toelichting kan worden afgeleid dat het op 17 maart 1994 door de SVr vastgestelde Besluit sanctietoepassing Werkloosheidswet ingrijpend gewijzigd zal moeten worden, dan wel dat een geheel nieuw besluit zal moeten worden vastgesteld. Immers, nu de te treffen maatregelen op de WW-uitkering bij verwijtbare werkloosheid en weigering van passende arbeid in de wet zelf worden neergelegd (het voorgestelde artikel 27, eerste en tweede lid, WW) en de bevoegdheid tot regelstelling op deze punten aan het Tica komt te ontvallen, zal de op dit moment in het Besluit gegeven invulling van het sanctiebeleid op deze punten in strijd komen met de wet. Daarnaast is in paragraaf 7.2 van het algemene deel van deze toelichting aangegeven dat het in het Besluit neergelegde sanctiebeleid (ook) ten aanzien van de «overige WW-verplichtingen» naar het oordeel van het kabinet niet voldoende normerend is. Ten slotte is nieuwe regelgeving noodzakelijk om te bereiken dat het sanctiebeleid ter zake van de overige WW-verplichtingen zich evenredig zal verhouden tot het in de wet neergelegde sanctiebeleid bij verwijtbare werkloosheid of weigering van passende arbeid. Daarbij kan onder andere worden gewezen op het in paragraaf 5.3 behandelde materie. Daarin kwam de situatie aan de orde waarin de (be)ëindiging van dienstbetrekking op zich de werknemer niet verweten kan worden, maar

wel het feit dat deze eerder is be- of geëindigd dan strikt noodzakelijk is. In dat geval dient naar het oordeel van het kabinet een tijdelijk gehele weigering van de uitkering te worden opgelegd, en wel over de periode waarover de dienstbetrekking zou hebben voortbestaan indien de werknemer niet akkoord was gegaan met de eerdere (be)ëindigingsdatum.

Het kabinet verwacht dat het opstellen van het nieuwe sanctie-besluit, gezien het bovenstaande en het benodigde overleg met de betrokken instanties, enige tijd zal vergen. Hoewel het Tica op korte termijn zal worden verzocht reeds met de voorbereiding van de benodigde regelgeving aan te vangen en het zeer wenselijk zou zijn indien deze regels gereed zouden zijn op de nagestreefde inwerkingtredingsdatum van artikel I van het onderhavige wetsvoorstel (1 juli 1995), wordt er rekening mee gehouden dat deze datum toch niet haalbaar kan blijken te zijn. Om te voorkomen dat er tussen de inwerkingtredingsdatum van artikel I en de datum waarop de nieuwe Tica-sanctie bepalingen op grond van artikel 27, zesde lid, gereed kunnen zijn een periode zou kunnen komen te liggen gedurende welke er helemaal geen sanctiebeleid ten aanzien van de overige WW-verplichtingen bestaat, is in artikel XVIII b bepaald dat het huidige, op artikel 27, vierde lid, WW gebaseerde Besluit sanctietoepassing Werkloosheidswet uiterlijk tot 1 januari 1996 kan worden beschouwd als een door Onze Minister goedgekeurd besluit op grond van het voorgestelde artikel 27, zesde lid, WW. Die bepalingen uit dat besluit, die zien op het sanctiebeleid ter zake van verwijtbare werkloosheid en het niet aanvaarden (dan wel het door eigen toedoen niet behouden of verkrijgen) van passende arbeid, dienen alsdan uiteraard, wegens strijd met de wet, buiten toepassing te blijven. Hetzelfde is overigens geregeld ter zake van het huidige besluit op grond van artikel 27, derde lid, dat in de toekomst gebaseerd zal moeten worden op de artikelen 24, vijfde lid, en 26, derde lid, WW. Ook dit besluit zal moeten worden aangepast, nu vrijstelling van de verplichting bedoeld in artikel 24, eerste lid, onderdeel b, onder 3°, WW in de toekomst niet meer mogelijk zal zijn.

Artikel XIXa

De nummering van de artikelen van de IOAW en de IOAZ in dit wetsvoorstel is afgestemd op de wijzigingen die met de Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet (Invoeringswet hABW) in de IOAW en de IOAZ zullen worden aangebracht, zoals die wijzigingen zijn neergelegd in het voorstel Invoeringswet hABW zoals dat thans door de Eerste Kamer wordt behandeld (Kamerstukken I, 1994-1995, 22 614, nr. 76).

Ingevolge artikel 57 van dat wetsvoorstel, wordt de tekst van de IOAW en de IOAZ in het Staatsblad geplaatst, waarbij de Minister voor de plaatsing in het Staatsblad de nummering van de betreffende bepalingen van IOAW en IOAZ opnieuw vaststelt en de in die wetten voorkomende aanhalingen van de artikelen met de nieuwe nummering in overeenstemming brengt.

Als gevolg daarvan zou de nummering van de artikelen die ingevolge dit voorstel van wet in de IOAW en de IOAZ worden voorgesteld of gewijzigd (artikelen X en XI), niet langer aansluiten bij de hernummerde artikelen van de IOAW en de IOAZ. Om dat te voorkomen wordt in artikel XIXa bepaald dat de Minister de nummering en verwijzingen in overeenstemming brengt met de tekst van de IOAW en de IOAZ, zoals die luidt nadat uitvoering is gegeven aan artikel 57 van de Invoeringswet hABW.

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

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

