

Zitting 1976–1977

14 280

Nadere wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten, enkele belastingwetten en de Wet Werkloosheidsvoorziening (tegengaan van oneigenlijk gebruik als gevolg van te ruime bepalingen)

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld, 24 februari 1977

De vaste Commissie voor Sociale Zaken¹, welke met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp werd belast, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over haar voorlopige bevindingen aangaande dit wetsontwerp.

Algemeen

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. verklaarden zich in het algemeen met het voorliggende wetsontwerp, waarvan zij met waardering hadden kennisgenomen, te kunnen verenigen.

De instandhouding van een in de loop der jaren geleidelijk opgebouwd indrukwekkend, zij het bijzonder ingewikkeld en soms onoverzichtelijk, systeem van sociale zekerheid legt bij voortdurende grote beperkingen op aan het vrij besteedbaar inkomen. Deze beperkingen – hoe noodzakelijk ook – worden door zeer velen als zwaar tot zeer zwaar ervaren.

Die beperkingen kunnen alleen dan blijvend als gemeengoed worden geaccepteerd als bij voortdurende grote zorg wordt besteed aan een zodanige formulering van de wettelijke bepalingen en uitvoeringsvoorschriften, dat door een scherpe begrenzing van de rechten en verplichtingen van de verzekerden en uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid om daarvan op een oneigenlijke wijze gebruik te maken of om daarvan op frauduleuze wijze te profiteren zo stringent mogelijk wordt beperkt.

Wel zal er evenzeer voor gewaakt moeten worden dat niet door nodeloze hardheid een reëel beroep op de solidariteitsgedachte die aan ons stelsel ten grondslag ligt, onmogelijk wordt gemaakt.

Terecht heeft de Sociale Verzekeringsraad in het eerste van zijn deelrapporten, waarvan deze leden met grote waardering kennis genomen, opgemerkt dat het weinig principieel is om af te zien van het bestrijden van oneigenlijk gebruik als het situaties betreft waarin het slechts om enkele gevallen zou gaan en heeft zij daarbij de infecterende werking die uitgaat van oneigenlijk gebruik benadrukt.

Het is echter vooral ook van grote psychologische betekenis, zelfs al staan de daaruit te verwachten reële besparingen in geen noemenswaardige verhouding tot de totale nog steeds sterk stijgende kosten van het pakket van sociale verzekeringen, dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen thans spoedig tot stand komen.

¹ Samenstelling: Van Leeuwen (ARP), Vellenga (PvdA), Roolvink (ARP), Barendregt (PvdA), Nypels (D'66), Van der Lek (PSP), Hermsen (KVP), voorzitter, Rietkerk (VVD), Verbrugh (GPV), Van der Gun (KVP), Meis (CPN), Van Aardenne (VVD), ondervoorzitter, Van Zeil (KVP), Kruisinga (CHU), Poppe (PvdA), Van der Doef (PvdA), Van der Heem-Wagemakers (PPR), Albers (PvdA), Staneke (DS'70).

Al zijn dan geen exacte gegevens bekend, aangenomen mag toch worden dat slechts een klein percentage van de verzekerden en uitkeringsgerechtigden op frauduleuze dan wel op oneigenlijke wijze gebruik maakt van onze sociale voorzieningen.

Met name de fraudeurs, maar toch ook zij die overigens niet op onoorbare – immers ten gevolge van geldende wettelijke bepalingen en de uitleg daarvan toelaatbare – wijze kunnen delen in de aanspraken terwijl die niet voor hen bedoeld zijn, werken eraan mee dat bij velen een onjuiste beeldvorming ontstaat over de overgrote meerderheid van de uitkeringsgerechtigden, die getrouwelijk aan alle verplichtingen voldoen en geheel bona fide kunnen worden genoemd. Op vele uitkeringsgerechtigden dreigt door het optreden van fraudeurs en – in mindere mate – ook door hen die op een oneigenlijke wijze, niet voor hen bedoelde, uitkeringsaanspraken hebben verworven, een stempel te worden geplaatst dat deze bona fide grote meerderheid en hun familieleden bijzonder hard kan drukken. Krachtige en efficiënte bestrijding van fraudegevallen, maar ook het duidelijk tegengaan van oneigenlijk gebruik is voor de hier aan het woord zijnde leden, zoals ook zij reeds meermaalen hadden betoogd, vooral hierom gebiedende noodzaak.

In dat verband merkten zij echter wel op, dat daarbij niet alleen en te eenzijdig gedacht moet worden aan het tegengaan van fraude en – zoals met dit wetsontwerp – van oneigenlijk gebruik door de verzekerden en uitkeringsgerechtigden. Niet ten onrechte is reeds herhaaldelijk van verschillende zijden erop gewezen – nog zeer recent in het weekblad van de Federatie Nederlandse Vakbeweging van 25 november jl. – dat zich op het vlak van de premie-inning ook fraudegevallen voordoen in de kring van de werkgevers, met name door het optreden van mala fide koppelbazen en onderaannemers. Doen zich gevallen voor, waarin blijkens onderbetaling van de betrokken werknemer, de werkgever vermoedelijk op de hoogte moet zijn geweest, dat een in zijn dienst getreden werknemer ten onrechte een uitkering krachtens een der sociale verzekeringswetten bleef genieten? Deze leden meenden zulks te moeten afleiden uit een publikatie van een geval waarin een werknemer – op zichzelf terecht – werd verplicht tot een zeer hoge veel verder strekkende terugbetaling dan over de periode waarin hij gelijktijdig een uitkering genoot en werkzaamheden in loondienst verrichtte, terwijl de daarvoor ontvangen beloning vermoedelijk duidelijk beneden de geldende c.a.o.-lonen lag. Zijn er voor gevallen als dit wel voldoende duidelijke bepalingen die ook de werkgever mede-aansprakelijk stellen voor de kennelijk niet zonder zijn medeweten door de werknemer begane overtreding? Voorts wordt, vervolgd deze leden, ook wel signaleerd een soms al te gemakkelijk gebruik van bepaalde rechtsvormen voor het oprichten van een nieuwe onderneming terwijl men als eigenaar van een geliquideerde of gefailleerde onderneming onder meer zijn verplichtingen tot het afdragen van rechtens verschuldigde en veelal ook van werknemers ingehouden premies voor sociale verzekeringen en pensioenfondsen niet is nagekomen.

In dat verband vroegen de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. – die daarbij herinnerden aan door het oud-lid van de Kamer Van Schaik en het lid Van der Sanden op 18 juli 1975 en op 12 mei 1976 gestelde schriftelijke vragen (Aanhangsel Handelingen zitting 1974–1975 nr. 1519, respectievelijk 1975–1976 nr. 1188) – wanneer naar verwacht mag worden het onderzoek zal zijn voltooid naar het misbruiken van de stichtingsvorm en van andere rechtsvormen die daarbij in de beschouwingen moeten worden betrokken. Zijn ter zake reeds voorlopige conclusies aan de Kamer mede te delen door de bewindslieden van Sociale Zaken, Financiën en Justitie die dit onderzoek gezamenlijk ter hand hebben doen nemen?

Deze leden wezen er vervolgens ook op dat de wijze waarop, naar schijnt voor te komen in sommige bedrijven, met name oudere werknemers met een dikwijls langjarig dienstverband als het ware somtijds vanuit die bedrijven worden doorgesluisd, via een beroep op uitkering Ziektewet, naar de WAO het vermoeden doet rijzen dat hier sprake is van oneigenlijk gebruik van de wetgeving door de betrokken werkgevers. Daarbij bereikt hun ove-

rigens ook de opmerking dat het wel eens zou kunnen zijn, dat ook de overheid op dit punt niet geheel vrijuit zou gaan door in sommige gevallen met voorbijzien van andere mogelijkheden om het dienstverband te doen voortbestaan te gemakkelijk op voortijdige pensionering aan te sturen.

Willen de bewindslieden, zo vroegen deze leden, over de hier genoemde punten hun opvattingen nog eens duidelijk kenbaar maken?

Wanneer is het advies van de SVR over het niet afdragen van premies door onderaannemers te verwachten? Zijn behalve op dit laatste punt nog andere maatregelen in voorbereiding?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wezen er vervolgens op, dat ook ons bijzonder ingewikkeld en soms onoverzichtelijk patroon van sociale zekerheid en het uitvoeringssysteem daarvan, de bestrijding van oneigenlijk gebruik en fraude in niet geringe mate bemoeilijkt. Ook in dit verband is het van grote betekenis dat de studies, erop gericht enige bestaande wetten te vervangen door een algemene loondervingsverzekering, met in een eerste fase het in elkaar schuiven van de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening en later gevolgd door een inkomensdervingsverzekering, krachtig dienen te worden voortgezet. Datzelfde geldt ten aanzien van de voorbereiding van maatregelen die kunnen leiden tot stroomlijning en fusering van uitvoeringsorganen. Inefficiënt en te weinig coördineerd werken van de uitvoeringsorganen, mogelijk ook tengevolge van onderbezetting, kunnen ook vormen van oneigenlijk gebruik in de hand werken. Zo bereikten deze leden berichten dat het nog steeds voorkomt dat ook in gevallen waarin sprake is van vermoedelijk langdurig ziekteverzuim na een jaar overgaande in aanspraken op WAO-uitkering pas nadat de WAO-periode is aangevangen de revalidatiemogelijkheden worden onderzocht, behoudens in gevallen waarin de uitkeringsgerechtigde daarover zelf reeds in de ziekte-wetperiode duidelijk het initiatief neemt. Ook het onderzoek naar omscholing en herscholing van uitkeringsgerechtigden zou daardoor veel te laat op gang worden gebracht.

Deze leden vroegen zich voorts ook af of het optreden van fraude en oneigenlijk gebruik ook niet in de hand wordt gewerkt door een te milde toepassing van regelingen die in het verlengde liggen van de feitelijke sociale verzekeringswetten.

Hoever zijn de werkzaamheden gevorderd van de zich reeds enige tijd met de problematiek van misbruik en fraude bezighoudende interdepartementale commissie?

Kan reeds een aanduiding worden gegeven van de maatregelen welke in studie zijn genomen om, ten einde bepaalde vormen van oneigenlijk gebruik minder kans te geven, de uitvoeringsorganisatie doelmatiger te doen functioneren en tot een optimaal samenspel tussen deze organen en de organen van de arbeidsvoorziening te geraken? Wordt daarbij met name, nu ook met de uitvoering van de AAW sinds enige maanden een aanvang is gemaakt, bijzondere aandacht besteed aan een – overigens rekening houdend met soms uiteenlopende belangen – optimaal samenspel tussen de uitvoeringsorganen en de particuliere assuradeuren?

Het algemene gedeelte van hun beschouwingen afsluitend merkten de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. op, dat hun nog was opgevalen dat, terwijl het effect van de andere in dit wetsvoorstel neergelegde wijzigingen niet in een concreet bedrag aan besparingen wordt aangegeven, ten aanzien van de wijzigingen van de kinderbijslagwetten een bedrag van f 20 mln. wordt geïndiceerd.

Nu wordt inmiddels in de brief van de Minister van Sociale Zaken van 19 januari 1977 over de uitvoering van de Nota collectieve voorzieningen (13 951, nr. 27) de besparing die uit het voorliggende wetsontwerp wordt verwacht voor 1977 geraamd op f 16 mln., voor 1980 oplopend tot f 25 mln. Moet hieruit worden afgeleid, dat alle wetswijzigingen die thans zijn voorgesteld, minus die welke betrekking hebben op de kinderbijslag, slechts een besparing zullen opleveren van in orde van grootte \pm f 5 mln. per jaar? Of is hier sprake van onjuiste vergelijking van bedragen dan wel van uiterst voorzichtige ramingen?

Indien overigens deze raming van in totaal f 16 mln. voor 1977, oplopend tot f 25 mln. voor 1980 reëel zou zijn, tekent dit – zonder iets af te doen aan de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen – toch wel de overspannen verwachtingen en meningsuitingen van hen die ook middels de publiciteitsmedia regelmatig op naar hun mening veelvuldig oneigenlijk gebruik door verzekerden hebben gewezen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie gingen graag akkoord met de voorgestelde wijzigingen in een aantal wetten. Wel waren zij van mening, dat het lang geduurd heeft eer de Tweede Kamer de wetsontwerpen ontving. Zij herhaalden de opmerking, die zij eerder bij het mondeling overleg maakten (zie 13 441, nr. 4) – daarbij de mening van de Sociale Verzekeringsraad én de bewindslieden onderschrijvend – dat het belang van het wetsontwerp en eventuele nadere maatregelen vooral is gelegen in de verdediging van de geloofwaardigheid van het sociale zekerheidsstelsel.

Het is teleurstellend te moeten constateren dat, tegenover het inperken van de selectiviteit van de werknemer, in dit wetsontwerp niet tegelijk maatregelen staan, waarmee de mogelijkheid van werkgevers om nieuwe werknemers te weigeren, wordt beperkt. Het bedrijf, dat werknemers weigert, kan dit doen zonder hierover verantwoording af te leggen en zonder dat hierbij sociaal-maatschappelijke criteria worden aangelegd. Op welke termijn is hierin verandering te verwachten? Op welke wijze zou naar de mening van de bewindslieden hieraan enige inhoud gegeven kunnen worden?

Deze leden vonden, dat het wetsontwerp een vrij beperkt karakter heeft. Het gaf hun eigenlijk meer aanleiding in dit verslag over belerende onderwerpen en maatregelen vragen te stellen dan over het wetsontwerp en de memorie van toelichting zelf.

Deze leden zeiden zich in dit verband af te vragen of wel voldoende is onderzocht in hoeverre oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de WAO. Het onderzoek naar de oorzaken van de sterke premiestijgingen van de laatste jaren is nog steeds slepende. Hoe is de stand van zaken nu met de verschillende onderzoekingen, die gaande zijn? Is het waar, dat verschillende verzoeken om een analyse te plegen van het bestand uitkeringstrekkers van de WAO door de Staatssecretaris in principe zijn afgewezen? Zo ja, waarom? De studie naar wijziging van het arbeidsongeschiktheids criterium zou met een dergelijke analyse ongetwijfeld gediend zijn. Hoe ver staat het inmiddels met die studie?

Het stemde de leden van de V.V.D.-fractie tot voldoening dat met dit wetsontwerp thans uitvoering wordt gegeven aan het destijds vanuit hun fractie ondernomen initiatief om het oneigenlijk gebruik van sociale verzekeringswetten tegen te gaan. Zij constateerden dat het wel erg lang – zeven jaren – geduurd heeft voordat het toen reeds evidente, maar nu ook door de Sociale Verzekeringsraad opgespoorde oneigenlijke gebruik wordt aangepakt. Daar staat tegenover dat de degelijkheid van het door de SVR verrichte werk, waarvoor deze leden hun waardering wilden uitspreken, hopelijk een snelle totstandkoming van dit wetsontwerp zal bevorderen.

Naar hun oordeel is hiervoor thans te meer reden. Nu de kostenproblematiek van de sociale verzekering steeds zwaarder wordt dient al het mogelijke gedaan te worden om onnodige uitgaven te voorkomen. Ook afgezien van dit kostenaspect dient de sociale verzekering geloofwaardig te blijven door de voorzieningen te beperken tot de gevallen waarvoor zij zijn bedoeld.

Deze leden zeiden de opvatting van de SVR te delen, dat het er vooral ook om gaat de infecterende werking van oneigenlijk gebruik tegen te gaan en dat het kwantitatieve aspect van bepaalde vormen van oneigenlijk gebruik dan ook niet doorslaggevend is. Toch kwam het hun voor dat dit niet onbelangrijk zal zijn. Heeft de Staatssecretaris daarvan een indruk?

Met de door de SVR gegeven formulering van het verschijnsel konden deze leden in het algemeen instemmen. Zij zouden nog wel van de Staatssecretaris willen vernemen of hij het ook eens is met de beperking dat het om *verwijtbare* beïnvloeding van de verzekeringsvoorwaarden door de ver-

zekerden gaat. Is het ook in sociale verzekeringen niet noodzakelijk als regel aan te houden dat het om objectieve verzekeringsvoorwaarden moet gaan, waarbij ook niet-verwijtbare beïnvloeding door de verzekerden zo veel als mogelijk is uitgesloten dient te worden?

Deze leden vroegen zich voorts af of de door de SVR aan zich zelf opgelegde richtlijnen, dat de aanbevelingen in het algemeen niet de grondslagen van bestaande wetten kunnen betreffen, niet een onnodige beperking met zich mee gebracht heeft. Zo zouden zij een leeftijdsbeperking in de Ziektewet zeer wel in het kader van deze voorstellen bespreekbaar vinden. Aangezien de wetgever in ieder geval wel vrij is zo nodig ook de grondslagen van bepaalde wetten te herwaarderden, zouden deze leden hierover graag het oordeel van de Staatssecretaris vernemen. Deze leden achtten een beperking tot 65 jaar gewenst en verantwoord.

In dit verband stelden deze leden meer in het algemeen de vraag of de Staatssecretaris niet van oordeel is, dat met dit wetsontwerp slechts een deel van het oneigenlijk gebruik wordt bestreden. Is hij bij voorbeeld van mening dat het oneigenlijk gebruik van de WAO en de Ziektewet, voor zover deze wetten gebruikt worden om werkloosheid of afwezigheidsbehoefte te financieren, met deze voorstellen voldoende wordt bestreden?

Is het voorts niet gewenst de werkloosheidsvoorzieningen, zoals de WW, de WWV en de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers, beter op elkaar af te stemmen om optimale bemiddeling en begeleiding te verkrijgen en om te voorkomen dat men bij afwijzing voor de ene voorziening te gemakkelijk voor de andere toch uitkering ontvangt? Is dit wetsontwerp niet de aangewezen gelegenheid om tot één risico-omschrijving voor alle werkloosheidsregelingen voor werknemers te komen?

De SVR heeft verder, zo vervolgden deze leden, gewezen op het grote belang van een goede controle door de bedrijfsverenigingen. Geldt dit ook niet voor de gemeentelijke sociale diensten? Is de Staatssecretaris het hiermee eens? Hoe stelt hij zich voor dit te bevorderen?

Wanneer kunnen voorstellen tot aanpassing van de verzekeringsplicht worden tegemoet gezien? Naar het oordeel van deze leden vragen problemen als die van het incidentele en bijkomstige werk en van de verzekeringsplicht van directeuren van n.v.'s of b.v.'s met name voor de werkloosheidswetten ook om een spoedige oplossing.

Terecht wordt er in de memorie van toelichting op gewezen dat het oneigenlijk gebruik minder kans krijgt naarmate de uitvoering beter functioneert, waarvoor een doelmatige uitvoeringsorganisatie en een optimaal samenspel tussen de verschillende betrokken instanties nodig is. Het had deze leden teleurgesteld dat er met name voor dat samenspel nog steeds geen definitieve maatregelen zoals de instelling van commissies passende arbeid zijn getroffen. Hoe lang moeten deze studies nog duren?

Met de voorgestelde wetswijzigingen zelf konden deze leden zich in het algemeen wel verenigen. Op een aantal onderdelen van deze voorstellen zouden zij bij de bespreking van de deelrapporten en van de artikelen nog nader ingaan.

De leden van de fracties van P.P.R. en P.S.P. zeiden het een vanzelfsprekende zaak te vinden dat wetten worden gebruikt waarvoor ze bestemd zijn. Zij vonden het dus logisch dat men, wanneer bij de uitvoering blijkt dat er in dat opzicht gebreken aan kleven, verbeteringen wenst aan te brengen.

De leden vroegen zich echter wel af of het maken van deze verbeteringsvoorstellen die toch veel aandacht en tijd vragen de hoogste prioriteit dient te hebben. Zou het niet beter zijn meer tijd en aandacht te besteden aan het tot stand brengen van wetten en maatregelen die erop gericht zijn te komen tot een eerlijker besteding van beperkt beschikbare financiële middelen, nu duidelijk wordt dat het noch realistisch noch wenselijk is erop te rekenen met voortgaande economische groei de ongelijkheid in inkomensverdeling en bestedingsmogelijkheden verder ongedaan te maken?

Te meer klemt dit waar in de memorie van toelichting op blz. 12 wordt gezegd: «Daarom acht de SVR het weinig principieel van het bestrijden van het

oneigenlijk gebruik af te zien als het slechts om enkele gevallen gaat». Ook blijkt uit de tekst even eerder dat men van de omvang van het oneigenlijk gebruik in feite geen idee heeft. Bovendien zijn met betrekking tot het misbruik reeds mogelijkheden aanwezig, deze tegen te gaan. De vraag is of al deze energie nu besteed moet worden aan een onduidelijk aantal gevallen van oneigenlijk gebruik, dat moeilijk onderscheiden kan worden van misbruik, kortom niet te definiëren valt.

Afgezien van deze principiële problemen die deze leden zien met betrekking tot het onderhavige wetsontwerp, wilden zij ook bij de voorgestelde maatregelen later in dit verslag de nodige kanttekeningen plaatsen.

Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie is de tendens van dit wetsontwerp dat onder het mom van bestrijding van oneigenlijk gebruik feitelijk een begin gemaakt wordt met het knibbelen aan de verworven sociale rechten. Het maakt dan ook als zodanig onderdeel uit van de bezuinigingskoers van het 1%-beleid.

De «besparingen» die de voorgestelde wetswijzigingen zouden kunnen opleveren staan in geen verhouding tot de extra uitgaven die door het oneigenlijk gebruik van sociale wetten, met name de Wachtgeld- en Werkloosheidswet, door de grote concerns daadwerkelijk zijn en worden gedaan. Deze leden doelden hierbij op de aanwending van gelden uit de wachtgeldfondsen voor aanvulling van het loon respectievelijk volledige uitkeringen voor «tijdelijk» korter werken resp. enige weken niet werken, hetgeen nogal eens gebeurt is en nog gebeurt en dan vooral bij grote bedrijven met veel arbeiders (zoals nu weer de Hoogovens). Deze concerns zouden deze kosten uit eigen middelen moeten betalen, dit in tegenstelling met kleine bedrijven waar aanwending van gelden uit de wachtgeldfondsen geen bezwaar hoeft te zijn.

De voorgestelde wijzigingen zullen, vervolgd deze leden, ongetwijfeld ook tot meerdere twistgedingen leiden, hetgeen de toch al overbelaste administratieve rechtsinstellingen (die overbelasting leidde onlangs reeds tot het aanstellen van meer rechters) als Raden van Beroep en Centrale Raad van Beroep op nog meer werk zal komen te staan.

Deze leden zeiden er nog eens met de meeste nadruk op te willen wijzen dat iedere aantasting van verworven sociale rechten door hen met klem van de hand zal worden gewezen. Zij waren van mening dat de bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden biedt om controle op de uitvoering van de sociale wetgeving uit te oefenen.

Met belangstelling en deels ook waardering hadden de leden van DS'70 kennis genomen van het onderhavige wetsontwerp. Anderzijds had het deze leden verbaasd dat, na de brief van de Minister van Sociale Zaken in 1971 aan de SVR om een onderzoek in te stellen naar oneigenlijk gebruik van sociale verzekeringswetten, het toch nog vier jaren heeft geduurd alvorens de adviezen gereed zijn gekomen.

De SVR heeft ervaren, dat het in vele gevallen moeilijk is een onderscheid te maken tussen de begrippen oneigenlijk gebruik en misbruik. Toch meenden de leden van DS'70 dat men oneigenlijk het beste zou kunnen omschrijven met «een zodanig gebruik van bepalingen, als de wetgever niet voor ogen stond, maar dat desondanks formeel binnen de wettelijke omschrijving kan vallen». Misbruik zou men dan kunnen formuleren als «niet door de wetgever beoogd gebruik dat ook niet onder enige wettelijke bepaling is te brengen of daarmee zelfs in strijd is».

Puur misbruik, zoals bij voorbeeld het verrichten van zwart werk door iemand die een uitkering krachtens de ziektewet ontvangt, zal bijzonder moeilijk zijn te bestrijden. Oneigenlijk gebruik zoals dat bij voorbeeld op grote schaal plaatsvindt door middel van ruime interpretatie van het begrip niet-passende arbeid kan echter wel enigszins door de wetgever worden betuigd. De leden van DS'70 achtten in deze een belangrijke taak voor de wetgever weggelegd. Het bijschaven van een aantal wettelijke bepalingen in onze

sociale verzekeringswetten, waarmee met dit ontwerp een eerste aanzet wordt gegeven, verdient zeker steun, aldus deze leden.

De leden behorend tot de fractie van de S.G.P. hadden met belangstelling en met instemming kennisgenomen van de voorgestelde wetswijzigingen. Zij zouden voor het verdere willen volstaan met het stellen van enige nadere vragen.

Op blz. 12 van de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van het feit dat de omvang van het oneigenlijk gebruik niet of nauwelijks in cijfers is uit te drukken. Hoewel ook deze leden van mening waren dat het vooral gaat om de infecterende werking, die dat oneigenlijk gebruik met zich mee kan brengen, zodat het inderdaad weinig principieel zou zijn van het bestrijden van het oneigenlijk gebruik af te zien als het slechts om enkele gevallen gaat, zouden zij willen vernemen of hieruit de conclusie getrokken moet worden dat het dus slechts om enkele gevallen gaat.

Op blz. 13 wordt vermeld dat bepaalde vormen van oneigenlijk gebruik minder kans krijgen naarmate de uitvoering beter functioneert. Daarbij wordt verder opgemerkt dat nog wordt bestudeerd welke maatregelen ter verwezenlijking hiervan kunnen worden getroffen. Kan reeds een indicatie worden gegeven hoeveel tijd hiermede gemoeid zal zijn?

De leden van de G.P.V.-fractie konden waardering opbrengen voor de opzet en de bedoeling van het onderhavige wetsontwerp, maar zij zagen er tevens de betrekkelijkheid van in. Wanneer namelijk gesproken wordt over oneigenlijk gebruik van sociale verzekeringswetten, moet bedacht worden dat er twee zaken zijn waarop de wetgever moeilijk greep zal kunnen krijgen. In de eerste plaats de mentaliteit van een deel van de verzekerden, die alles van de overheid verwachten en leven in een sfeer van verkregen rechten. In de tweede plaats het vooroordeel dat er bestaat tegen genieters van sociale uitkeringen. Ook al zou de wet waterdicht worden gemaakt, dan nog zullen uitkeringsgerechtigden soms gewantrouwd worden, omdat buitenstaanders de omstandigheden die geleid hebben tot uitkering vaak niet kennen.

Desalniettemin vonden de leden van de G.P.V.-fractie het nuttig dat getracht wordt door middel van dit wetsontwerp enige vormen van oneigenlijk gebruik onmogelijk te maken. Wel betreurden zij de beperkte opzet van dit wetsontwerp. Waarom richt dit wetsontwerp zich niet eveneens tegen eventueel oneigenlijk gebruik en misbruik van de sociale voorzieningen? Is hier niets over bekend?

Noch in de rapporten van de Sociale Verzekeringsraad, noch in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt ingegaan op situaties waarin wederrechtelijk een uitkering wordt genoten. Moet het tegenaan hiervan niet veeleer worden gezocht in het verbeteren van de opsporings- en controle mogelijkheden? Is de controle van de zijde van de uitvoeringsorganen en van de gemeentelijke sociale diensten wel voldoende? Zijn er cijfers bekend van het aantal uitkeringsgerechtigden per controleur?

Werkloosheidswet

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. verklaarden het op prijs te stellen, indien de voorbereidingen voor het wetsontwerp tot nadere afbakening van de kring van verzekerden ingevolge de sociale werknemersverzekeringen zodanig zouden kunnen worden bespoedigd dat dit wetsontwerp nog in dit zittingsjaar de Kamer zou bereiken.

Zij meenden, zowel uit hetgeen terzake op blz. 13 van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsontwerp is opgemerkt, als uit een desbetreffende passage in de brief van de Minister van Sociale Zaken aan de Kamer van 19 januari 1977 inzake de uitvoering van de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid (stuk nr. 13 951, nr. 27, paragraaf 1,2) te moeten afleiden dat nog bijzonder weinig voortgang is gemaakt met de voorbereiding van maatregelen welke nog zullen worden genomen om te komen tot een betere toepassing van het begrip passende arbeid.

Zij waren er zich daarbij uiteraard terdege van bewust dat, gelet op de huidige situatie op de arbeidsmarkt, zeker als men rekening houdt met de situatie in verschillende bijzonder zwakke regio's, met een stringenter toepassing van dit begrip de werkgelegenheidsproblematiek allerm minst wordt opgelost. Maar de traagheid waarmee op dit punt voortgang wordt gemaakt, had hen bepaald teleurgesteld.

Zij vertrouwden erop dat de instelling van regionale commissies voor passend werk thans op korte termijn zal worden gerealiseerd. Het experimenteel karakter daarvan diende er naar hun mening niet toe te leiden dat het aantal regio's waarvoor zij zullen worden gevormd voorlopig tot een al te beperkt aantal zal leiden.

Op welke termijn kan het advies van de SVR tot wijziging van hoofdstuk IIIa van de Werkloosheidswet op een aantal punten worden tegemoet gezien? Kan nader met voorbeelden worden aangegeven in welke gevallen enerzijds sprake is van oneigenlijk gebruik door werknemers van de referteis van 6 weken krachtens de WW, anderzijds van gevallen waarin werknemers terecht aan deze bepaling hun aanspraak op uitkering ontlenuen? Zijn er aanwijzingen dat sedert de invoering van deze 6-wekenperiode door bepaalde groepen een duidelijk veelvuldiger en oneigenlijk gebruik van de wet is gemaakt? Zijn de desbetreffende bepalingen niet zodanig te wijzigen of aan te vullen, dat met behoud van de aanspraken in gevallen waarin terecht een beroep op deze bepaling wordt gedaan, oneigenlijk gebruik daarvan kan worden bestreden?

Deze leden meenden ten aanzien van de toepassing van de Werkloosheidswet en – in het verlengde daarvan – van de Wet Werkloosheidsvoorziening nog een andere situatie te moeten signaleren, waarbij de vraag rijst of er geen sprake is van oneigenlijk gebruik van deze beide wetten. Het kan voorkomen dat ambtenaren, nadat hun krachtens de voor hen geldende regelingen functioneel leeftijdsontslag is verleend, elders een tijdelijk dienstverband aangaan, dan wel een functie vinden in het bedrijfsleven voor betrekkelijk korte tijd. Indien zij daaruit na zes maanden of langer daarin werkzaam te zijn geweest, wederom ontslagen worden, bestaat voor hen aanspraak op de voor dergelijk in tijdelijke dienst geweest zijnde overheidspersoneel geldende uitkeringsregeling, dan wel op uitkering krachtens de Werkloosheidswet, in beide gevallen gevolgd door uitkering krachtens de Wet Werkloosheidsvoorziening.

Dit kan er toe leiden, speciaal als hun ontslag in dit tweede dienstverband valt na de datum waarop zij de leeftijd van 57 jaar en zes maanden bereikten, dat zij tot hun 65e verjaardag, naast het door hen krachtens functioneel leeftijdsontslag ontvangen wachtgeld, een uitkering krachtens de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening ontvangen. Weliswaar worden die dan ten dele gekort op de wachtgelduitkering, deze leden vroegen zich af of het wel alleszins conform de bedoelingen van desbetreffende regelingen en deze beide wetten is, dat met behulp van een vrij kort dienstverband elders, daarna de positie wordt bereikt waarin men tot aan de 65e verjaardag, zonder enige verplichting nog andere werkzaamheden te zoeken, een inkomen verwerft middels uitkeringen WW/WWV, gelijk aan het inkomen uit het eerste dienstverband. Gaarne zouden zij ook hierover de mening van de bewindslieden vernemen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat voor een aantal punten, waarover de Sociale Verzekeringsraad zich nog geen afgerond oordeel heeft kunnen vormen, in de memorie van antwoord (paragraaf 3, tweede alinea) wordt verwezen naar de overige onderdelen van het deelrapport WW. Gezien het feit dat dit deelrapport al dateert van begin juni 1975 vroegen deze leden zich af of de SVR inmiddels wel tot een afgerond oordeel heeft kunnen komen. Zo neen, dan zouden deze leden graag weten, wanneer dit wel het geval kan zijn.

Het wetsontwerp tot nadere afbakening van de kring van verzekerden zagen deze leden met belangstelling tegemoet. Voor wat betreft de passage

over de WW en de werking bij faillissement (blz. 13, voor laatste alinea) waren deze leden het eens met de stelling, dat werknemers van een gefailleerd bedrijf niet nog eens extra gedupeerd mogen worden. Wel moet er echter op worden toegezien, dat de leiding van een dergelijk bedrijf bij aanwijsbaar laakbaar gedrag niet voor uitkeringen in aanmerking komt.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of de door de SVR aanbevoelen uitzondering in artikel 1 onder 2c van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 49a van de WW (Stb. 1977, nr. 719) de voorgeschreven beperking niet voor een groot deel illusoir maakt.

Nu in de gevallen van onderbrekingswerkloosheid vaak ook sprake van oneigenlijk gebruik door de werkgever, kwam het deze leden voor dat door deze hardheidsclausule dit verschijnsel in veel gevallen zal kunnen blijven voortbestaan. Is dat de bedoeling?

Deze leden zouden de Staatssecretaris voorts in overweging willen geven nog eens te bezien of evident oneigenlijk gebruik van de WW in geval van faillissement toch niet kan worden tegengaan zonder dat de rechten van de werknemers worden aangetast.

Het had hun verder getroffen dat de refente-eis van zes weken naar het oordeel van de bewindsman ongetwijfeld tot oneigenlijk gebruik van werknemers leidt en dat een minderheid van de SVR zelfs van een sterke toewijding van het oneigenlijk gebruik sedert het invoeren van deze referte-eis spreekt. Is een zekere verzwaring van deze eis door invoering van een bij voorbeeld ook door SVR overwogen bepaling dat op 30 volledige dagen moet zijn gewerkt, dan niet voor de hand liggend?

Ten aanzien van de op artikel 49a van de Werkloosheidswet steunende genomen maatregel van bestuur vroegen de leden van de fracties van P.P.R. en P.S.P. zich af wat de winst is, zowel in materiële als in immateriële zin, van het uitsluiten van de genoemde categorie werknemers. Worden op dit moment de financiële consequenties van onvrijwillig ontslag door een onevenwichtig arbeidsaanbod gedragen door de bedrijfstak (en eventuele misstanden die tot ontslagen leiden door de betreffende aan de bedrijfstak gebonden bedrijfsvereniging), nu worden zij afgewenteld op de gemeenschap. Blijft immers, materieel gezien, niet de verplichting van de gemeenschap bestaan om voor ieder in de meest noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien? Betekent dat in de meeste van de genoemde gevallen niet dat deze werknemers, wanneer zij niet onder de werkloosheidsvoorzieningen vallen, een beroep op de Algemene Bijstandswet zullen kunnen doen? Zal de maatregel in de praktijk niet zo uitvallen, dat de werknemers de dupe worden van maatregelen die een onjuiste werkgelegenheidsstructuur laten bestaan?

Hetzelfde geldt naar de mening van deze leden met betrekking tot het voorstel de verzekeringsplicht van student-assistenten op te heffen (13 441, nr. 3 onder 1.1). De formulering zoals deze daarin gebruikt wordt, doet vermoeden dat de student-assistenten de initiatiefnemers zijn tot het beëindigen van de arbeidsovereenkomst aan het einde van het studiejaar. Gaat de SVR met de terminologie «zich gedurende die maanden theoretisch beschikbaar stellen» niet voorbij aan de oorzaak van deze constructie, die bij de Regering moet worden gezocht? Van regeringszijde is bevorderd de duur van de arbeidsovereenkomst van de student-assistent te koppelen aan de uitvoering van een concrete taak in plaats van de positie van de student-assistent in het gehele universitaire werknemersbestand als basis te nemen. Verdient het geen aanbeveling – juist met het oog op het werknemersbelang, dat continuïteit ten aanzien van de arbeidsplaats vraagt én ter voorkoming van precedentwerking naar het bedrijfsleven – bij de overheidsinstellingen uit te gaan van een continue arbeidsplaats, die een functie- en taakinhoud kent, in plaats van voor de uitvoering van afzonderlijke taken steeds weer losse arbeidskrachten in te huren? Aldus wensten deze leden een WW-uitkering in dit kader niet te beschouwen als oneigenlijk gebruik door de potentiële

le WW-uitkeringsgerechtigde. Hun inkomen moet veilig gesteld worden. Beter achten genoemde leden het, indien de bewindslieden het overleg zouden openen met betrokken departementen teneinde deze «tijdelijke» arbeidscontracten om te zetten in een meer continue arbeidsovereenkomst. Het is deze leden bekend, dat ook de samenwerkende bonden van overheidspersoneel principiële bezwaren hebben ten aanzien van de huidige praktijk. Kunnen de bewindslieden nadere inlichtingen verschaffen over de stand van zaken bij het overleg met deze bonden?

Waarop is, vroegen deze leden ten slotte, de stelling gegrond dat er «ongetwijfeld» gevallen zijn «waarin sprake is van een oneigenlijk gebruik van de z.g. 6-wekenbepaling» (memorie van toelichting blz. 14)? En waarop is de mening gebaseerd van de minderheid van de SVR dat men zich «niet aan de indruk (kan) onttrekken dat veel moeilijk plaatsbaren hun recht op uitkering ontlennen aan een arbeidsverleden van slechts 6 weken werken en het oneigenlijk gebruik sedert het invoeren van deze referte-eis sterk is toegenomen» (13 441, nr. 3 blz. 21/22)? Is dit op een of andere wijze systematisch onderzocht? Zo ja, wat is hiervan dan het resultaat?

Terecht is naar het oordeel van de leden van DS'70 een begin gemaakt de problematiek van de verzekeringsplicht nader te bezien. Deze leden spraken de hoop uit dat een wetsontwerp tot nadere afbakening van de kring van verzekerden niet al te lang op zich zal laten wachten.

Onjuist en onbewezen achten deze leden opmerkingen die enig verband suggereren tussen het grote aantal omzettingen van eenmansbedrijven in een n.v.- of b.v.-vorm en «een in feite zichzelf ontslag verlenen of werkloos verklaren». Een onderzoek door de commissie Coördinatie sociale verzekering en loonbelasting zal echter meer klaarheid in deze materie kunnen verschaffen.

De totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 49a van de WW kon de instemming van deze leden volledig wegdragen.

Teleurstellend vonden deze leden de verhandeling ten aanzien van het begrip passende arbeid. Reeds tijdens de behandeling van het ontwerp van wet tot nadere wijziging van de Wet Werkloosheidsvoorziening (kamerstuk 13 535) zijn mededelingen over maatregelen welke zijn of nog zullen worden getroffen om te komen tot een betere toepassing van dit begrip. De enkele mededeling in de memorie van toelichting dat binnenkort weer overleg plaatsvindt met de Stichting van de Arbeid achten deze leden weinig zinvol, tenzij de indieners vertrouwen hebben dat het overleg, in tegenstelling tot wat in 1975 gebeurde, niet zal vastlopen. Een andere oplossing, die deze leden verre prefereren, is dat niet door middel van eventuele toekomstige richtlijnen aan de GAB's een betere toepassing wordt nagestreefd maar dat nu door middel van een materiële wijziging van de Werkloosheidswet een duidelijker definitie in de wet wordt vastgelegd. Ook de SER heeft zich in die voege uitgelaten door te stellen der er een duidelijke definitie van dit begrip moet komen en de richtlijnen doelmatig dienen worden toegepast.

De leden van de S.G.P.-fractie zeiden het op prijs te stellen te vernemen of de Staatssecretaris van Sociale Zaken reeds uitvoering aan zijn voornemen heeft gegeven «te doen onderzoeken in welke mate en in welke gevallen de invoering van de 6-wekeneis geleid heeft tot uitkering, waarop geen aanspraak zou hebben bestaan, indien uitsluitend de 65-dageneis zou hebben gegolden» (memorie van toelichting, blz. 14, derde alinea).

Ziektewet en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. konden zich er, na kennisneming van de uitvoerige motivering van de bewindslieden, mee verenigen dat na afweging van alle hier in het geding zijnde belangen is afgezien van het ook in de WAO opnemen van de thans voor de Ziektewet voor- gestelde anticumulatieregeling.

Wel meenden zij de aandacht van de eerste ondertekenaar van het wetsontwerp te moeten vestigen op een naar hun mening niet onbelangrijk detail in de uitvoering van de Ziektewet. Naar zij meenden te weten wordt in een hoog percentage van de lopende uitkeringen door de controlerende instanties van de bedrijfsverenigingen aan betrokkenen de mededeling gedaan dat men «a.s. maandag maar weer moet hervatten», een praktijk die bijna gemeengoed is geworden ook bij tal van behandelende artsen. Dit leidt ertoe dat ook in bedrijfstakken waar arbeid op zaterdagmorgen en zondagen of arbeid in volcontinuidiensten geheel normaal is, zoals bij voorbeeld in de horecasector en de chemische industrie, al te gemakkelijk een aantal dagen aan de uitkeringsdagen wordt toegevoegd, terwijl zulks toch niet steeds noodzakelijk is. Is de Staatssecretaris bereid de aandacht van de uitvoeringsorganen daarop te vestigen? Zij meenden in dit soort situaties, waarin geen sprake is van oneigenlijk gebruik van de wet door verzekerden, een wellicht al te soepel hanteren van de wet door behandelende artsen en controle-apparaat te signaleren.

Daarnaast zouden zij gaarne nog de mening van de Staatssecretaris vernemen over het door bedrijven met veel buitenlandse werknemers gesignaleerde verschijnsel dat een relatief groot aantal buitenlandse werknemers de vakantieregeling welke voor hen getroffen is ten behoeve van een vakantieverblijf in het land van herkomst, gedurende kortere of langere tijd verlengt door zich ziek te melden, met aanspraken op ziekgelduitkering. Bij latere terugkeer doet zich dan bovendien het probleem voor dat hun arbeidsplaats is ingenomen door anderen, zodat aan hen een uitkering krachtens de WW moet worden verstrekt.

Deze leden hadden daarbij geenszins die gevallen voor ogen waarin duidelijk sprake is van geoorloofd ziekteverzuim; maar is het verklaarbaar dat bij voorbeeld ten aanzien van Marokkaanse buitenlandse werknemers relatief veel ziekmeldingen gefiatteerd zijn door dezelfde behandelend arts? Bestaat bij de Nederlandse uitvoeringsorganen van de Ziektewet voldoende vertrouwen dat in de landen van herkomst niet alleen de ziekmeldingen zelf maar ook de controle op het voortduren van de arbeidsongeschiktheid wegens ziekte met een redelijke frequentie wordt uitgevoerd?

De hier aan het woord zijnde leden hadden reeds herhaaldelijk erop gewezen dat voor de intensivering van de opnemings van gehandicapten in het arbeidsproces een ingrijpende wijziging, zoal niet een vervanging van de Wet plaatsing mindervalide arbeidskrachten van grote betekenis lijkt te zijn. Wanneer zal de studie van de desbetreffende departementale werkgroep op dit stuk kunnen zijn afgerond? Is de Staatssecretaris bereid de Kamer daarna spoedig over de conclusies van deze werkgroep te informeren?

Welke voortgang is sedert het overleg dat de Staatssecretaris op 2 juni 1976 met de vaste commissie voor Sociale Zaken voerde gemaakt met de studies over het arbeidsongeschiktheids criterium, als in de door de Kamer aanvaarde motie van het lid mevrouw Van Leeuwen c.s. (13 231, nr. 33) werd gevraagd?

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden, behoudens hetgeen door hen reeds in de paragraaf «algemeen» was opgemerkt, nog een aantal vragen.

Hoe staat het met de bestudering van de problematiek van de (gedeeltelijke) werkhervatting van zieke werknemers? Is de Staatssecretaris niet van mening, dat de stand van zaken daarbij zodanig is, dat nadere maatregelen op korte termijn genomen kunnen worden?

Kennis nemend van het anticumulatievoorstel Ziektewet – AOW merkten deze leden op dat er gevallen bekend zijn van weduwen, die jaren geleden gedurende niet al te lange periode hebben gewerkt, nadat zij dat in voorgaande jaren niet of niet regelmatig hadden gedaan, arbeidsongeschikt worden en nu tot kun 65ste jaar zowel AWW- als WAO-uitkering ontvangen. Deze leden vroegen zich af of dit soort cumulatie van uitkeringen door anderen, zowel aktieven als niet-aktieven, niet als onrechtvaardig zal worden beschouwd. Zou de bewindsman deze zaak nog eens nader willen bekijken?

Deze leden vroegen vervolgens of het waar is, dat werknemers met een dienstverband voor bepaalde tijd ziekengelduitkering wordt verleend voor de duur van de ziekte, die veel langer kan zijn dan de duur van het afgesproken dienstverband. Als dit inderdaad het geval zou zijn, is dat dan geen aanleiding om de wet op dit punt te wijzigen?

Deze leden zouden graag het commentaar van de bewindsman uitlokken op de interpretatie van deze wetswijziging, dat in principe eigenlijk een «means-test» in de Ziektewet wordt ingevoerd».

Wat betreft de anticumulatieregeling-WAO vroegen deze leden zich af of de ingewikkelde constructies waarover bovenaan blz. 16 van de memorie van toelichting gesproken wordt, inderdaad zo ingewikkeld zijn dat het de moeite niet loont om bedoelde bepalingen toch in de wet op te nemen. Wil de bewindsman zijn stelling nog eens nader toelichten? Als deze leden ervan overtuigd zouden geraken, dat deze anticumulatie niet uitvoerbaar is, dan zou tevens overwogen moeten worden de anticumulatieregeling ten aanzien van de samenloop van ziekengeld en ouderdomspensioen of een daarmee overeenkomende uitkering pas vanaf het 65ste jaar te laten werken. De situatie die met de voorgestelde wetgeving kan ontstaan, namelijk dat een pensioenuitkeringstrekkende van 60 jaar het eerste (ziekte-)jaar wel onder een anticumulatieregeling valt, maar de jaren daarna tot het 65ste jaar weer niet, moet toch als een vreemde en ongewenste consequentie worden gekenschetst.

Wat betreft de zwangerschapsuitkering zeiden deze leden van mening te zijn dat op afzienbare termijn de zwangerschapsregeling zowel qua duur als qua uitkering nader bezien zal moeten worden. Een zwangerschapsverlof zoals nu gebruikelijk is, kan tegen die achtergrond voorlopig wel blijven. Zij waren echter van mening, dat de gegroeide werkwijze de toets van oneigenlijkheid niet geheel zal kunnen doorstaan. Het simpele niet meer toestaan van een uitkering aan vrouwen, die na de bevalling toch blijken het werk niet te zullen hervatten, achtten deze leden echter een onvoldoende en onjuiste oplossing.

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zeiden wat betreft de zwangerschapsuitkeringen dezelfde mening te zijn toegedaan als de hier aan het woord zijnde leden van de P.v.d.A.-fractie.

Het deed de leden van de P.v.d.A.-fractie deugd, dat bij de studie voor een beleidsomgeving de Wet plaatsing mindervalide arbeidskrachten primair de aandacht krijgt, maar zij zouden hier toch graag meer concrete informatie over krijgen.

Ook het feit, dat een meer intensieve samenwerking tussen de GMD en de arbeidsbureaus tot stand is gekomen, zij het in experimentele vorm, is een goede zaak. Deze leden hadden echter de indruk dat deze samenwerking nog wel wat soepeler zou kunnen verlopen. Op welke wijze is de Staatssecretaris voldoende op de hoogte van de gang van zaken? Het moet de de Staatssecretaris duidelijk zijn, dat deze leden een snelle totstandkoming van de integratie van de medische diensten belangrijk vinden. En daarmee in samenhang een goede samenwerking tussen de geïntegreerde medische diensten en de arbeidsbureaus. Deze leden waren van mening dat dan pas in een vroeg genoeg stadium voor zieken en toekomstig arbeidsongeschikten herscholing en herbemiddeling zullen kunnen aanvangen. Deze vereenvoudiging van de uitvoering van de sociale zekerheid zou een aanzet moeten zijn voor meer ingrijpende vereenvoudigingen, waaraan in de memorie van toelichting veel mooie woorden worden gewijd.

Met de voor de Ziektewet voorgestelde anticumulatieregeling konden de leden van de V.V.D.-fractie zich verenigen, evenals met de argumentatie van de Staatssecretaris, dat het bezwaarlijk is een dergelijke regeling te treffen voor uitkeringen krachtens een volksverzekering. Met de afwijzing van een dergelijke regeling voor de WAO, voorzover het boven het AAW-niveau uit-

gaande (delen van) uitkeringen betreft hadden zij meer moeite. Kan nader toegelicht worden waarom dat tot zulke ingewikkelde constructies zou moeten leiden? Wordt hier niet te perfectionistisch gedacht? Waarom kan op de te korten WAO-uitkering niet eerst het AAW-bedrag in mindering worden gebracht? Bepalen thans vele pensioenreglementen niet hetzelfde, maar dan in omgekeerde zin?

Deze leden vroegen zich verder af of het niet geheel in de aanpak van het oneigenlijk gebruik van sociale-verzekeringswetten past, thans ook de zwangerschapsuitkeringen aan vrouwen die niet voornemens zijn na de bevalling weer in het arbeidsproces terug te keren in heroverweging te nemen. Is de Staatssecretaris met name niet van mening dat de huidige vrijwillige verzekeringsregeling op dit punt weinig meer met verzekering te maken heeft en de bedoeling van de uitkeringen bij zwangerschap en bevalling, nl. om de werkneemsters te vrijwaren van financiële gevolgen van de voor die omstandigheden noodzakelijke werkonderbreking, voorbij wordt geschoten? Waarom kan de uitkering bij voorbeeld niet verstrekt worden bij wijze van voorschot, onder de voorwaarde dat zij moet worden terugbetaald als het werk niet wordt hervat?

Kan de Staatssecretaris nader toelichten op welke wijze thans de meer definitieve samenwerking tussen de GMD en de arbeidsbureaus terzake van de wederopneming in het arbeidsproces is geregeld?

Hoe is de stand van zaken ten aanzien van de toegezegde studie over het arbeidsongeschiktheids criterium?

In zijn deelrapport Ziektewet/Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft de Sociale Verzekeringsraad als zijn oordeel uitgesproken dat een afbouwregeling per bedrijf of bedrijfstak de meest gerede oplossing is voor de gevallen dat ouderen niet meer mee kunnen in een ploegendienst (13 441, nr. 5, blz. 7). Wat kan en wil de Staatssecretaris, zo vroegen de leden van de VVD-fractie daaraan doen?

Verdiend het voorts geen aanbeveling in de Ziekenfondswet de AWBZ en de AAW een regeling ter zake van terugvordering, c.q. schadeloosstelling op te nemen indien verstrekkingen en voorzieningen tot behoud, herstel en bevordering van de arbeidsongeschiktheid ten onrechte blijken te zijn genoten?

Dienen voorts de W.A.M.I.L. en artikel 71 van de Beroepswet niet eveneens te worden aangepast?

Ten aanzien van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) zijn, zo zeiden vervolgens de leden van de DS'70-fractie, in hoofdzaak drie groepen uitkeringsgerechtigden te onderscheiden:

1. zij, die naast hun AAW-uitkering aanspraak maken op een aanvullende WAO-uitkering;
2. zij, die uitsluitend een AAW-uitkering ontvangen;
3. zij, die op grond van de overgangsbepalingen van de AAW geen aanspraak kunnen maken op een uitkering ingevolge die wet, omdat zij op 1 oktober 1976 reeds een WAO-uitkering ontvingen, welke hoger was dan de AAW-uitkering.

Volgens de bewindslieden zou ingeval van vervroegde pensionering slechts ten aanzien van aanvullende WAO-uitkeringen anticumulatie moeten plaatsvinden. In het onder punt 3 (alleen WAO) genoemde geval is echter hiervan afgezien wegens, zoals wordt gezegd, te ingewikkelde constructies. Hoezeer ook de leden van DS'70 zich deze moeilijkheden kunnen voorstellen, een rechtvaardiging voor de gekozen oplossing vormen zij geenszins. Het zou consequenter zijn, althans naar het oordeel van deze leden, om in beide gevallen hetzij wel, hetzij niet te laten cumuleren. Indien, zoals de indieners stellen, de ene oplossing te veel rekenwerk vereist, zou bekeken kunnen worden in hoeverre het afzien van een anticumulatieregeling in beide gevallen financieel een haalbare kaart is. Wat is ongeveer de hoogte van het bedrag dat wordt gemist als van een anticumulatieregeling in beide gevallen wordt afgezien?

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of het nadeel van ingewikkelde constructies die nodig zouden zijn voor anticumulatiebepalingen bij uitkeringen inzake de AAW, de AWW en de WAO, opweegt tegen het voordeel van het feit dat het rechtsgevoel door het maken van dergelijke anticumulatiebepalingen zou worden bevredigd.

Kinderbijslagwetten

Dat de voorstellen van de SVR met betrekking tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de kinderbijslagwetten in dit wetsvoorstel integraal zijn overgenomen had de instemming van de leden behorend tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.

Terecht dient bij de bepaling van de aanspraken op kinderbijslag ervan te worden uitgegaan dat eigen inkomsten van een kind allereerst dienen te worden toegerekend aan de kosten van levensonderhoud en studie van het kind. Aanvaarding van dit deel van het wetsontwerp beëindigt een situatie die door velen als een ongerechtvaardigde bevoordeling wordt ervaren van meer welgestelde ouders ten opzichte van die ouders die niet of nauwelijks kunnen voldoen aan de voor toekenning van kinderbijslag in de wet neergelegde onderhoudscriteria.

Met de Staatssecretaris onderkennen deze leden dat er in de kinderbijslagwetten ook sprake kan zijn van een oneigenlijk gebruik ten aanzien van beneden-16 jarige kinderen. Het is de memorie van toelichting op blz. 18 gegeven voorbeeld achtten zij echter minder gelukkig. Zal namelijk het doortrekken van de op dit stuk voorgestelde bepaling ook in die gevallen waarin het kind beneden 16 jaar betreft, met name dus in het gegeven voorbeeld van de vader wiens kind tot het huishouden van zijn gewezen echtgenote behoort, niet tot ernstige moeilijkheden kunnen leiden op een geheel ander punt? Namelijk in die gevallen waarin sprake is van een wettelijk opgelegde alimentatieverplichting na echtscheiding. Dreigt hierdoor geen nieuwe stroom procedures te ontstaan, met alle kosten van dien voor betrokkenen, om tot herziening van de opgelegde alimentatie te geraken? Is niet in veel gevallen bij de aanvankelijke vaststelling van die verplichting rekening gehouden met het feit, dat aan de vader kinderbijslag zal worden toegekend? Indien deze vragen bevestigend moeten worden beantwoord, wat denken de bewindslieden dan, zo nodig in overleg met de Minister van Justitie, te ondernemen om deze toch stellig niet gewilde gang van zaken te voorkomen?

Valt voorts tot de eigen inkomsten van het kind ook te rekenen diens eventuele inkomsten uit vermogen?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wierpen voorts de vraag op of het niet wenselijk zou kunnen zijn een bepaling op te nemen, dat geen recht op kinderbijslag bestaat op grond van studie, indien een uitkering krachtens de AAW wordt genoten, berekend naar een arbeidsongeschiktheid welke een bepaald percentage – bij voorbeeld 45 – te boven gaat. Ingevolge de huidige bepalingen kan op grond van studie aanspraak op kinderbijslag bestaan, voor zover aan de onderhoudseis wordt voldaan. Hun berichten berichten dat reeds een praktijk groeiende is, waarbij in dit soort gevallen de onderhoudskosten zouden worden opgevoerd om daarmee, ook al heeft het kind eigen inkomen toch nog tenminste enkelvoudige kinderbijslag te kunnen ontvangen. Zij vroegen zich af of het bij de invoering van de AAW per 1 oktober 1977 nog de bedoeling is geweest, invalide kinderen die een volledige AAW-uitkering zouden ontvangen nog onder de kinderbijslagwetten te laten vallen.

Bij samenloop van de situatie waarin het gaat om zowel een «invalide» als «studerend» kind kan ook thans nog, afhankelijk van de omvang van de onderhoudskosten en in sommige situaties van de thans nog geldende toegelaten «spaardrift», aanspraak worden gemaakt op enkelvoudige of dubbele kinderbijslag. Deze leden vroegen zich af of hier geen anticumulatiebepaling moet worden ingevoegd – in dat geval overigens wellicht ook ten aanzien van uitkeringen krachtens de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers – ana-

loog aan de voor zogenaamde huishoudkinderen geldende regeling waarbij geen recht meer bestaat op kinderbijslag indien het kind niet in staat is om 55% te verdienen van,etc.

Deze leden wilden met betrekking tot de wijzigingen voorgesteld in de kinderbijslagwetten ten slotte nog wijzen op een tweetal situaties waarin naar hun mening de bepalingen van de kinderbijslagwetten wellicht reeds al te stringent de aanspraken beperken waardoor kinderbijslag ten onrechte niet kan worden toegekend.

In het eerste geval betreft het kinderen die door de Raad voor de Kinderbescherming in een pleeggezin worden geplaatst en waarvoor de van die raad ontvangen vergoeding voor de verzorgers van dat kind, mede gelet op de situatie waarin die verzorgers en hun overige gezinsleden zich bevinden, ontoereikend is. In deze gevallen, waarin derhalve duidelijk aantoonbaar is, dat de verzorgers zelf een aanmerkelijk bedrag uit eigen middelen op de verzorging van dit in hun gezin opgenomen kind toeleggen, wordt geen kinderbijslag toegekend omdat niet aan het opvoedingscriterium van de wet wordt voldaan, daar de Raad voor de Kinderbescherming – vooralsnog – de voogdij blijft uitoefenen.

In het tweede geval betreft het ouders die geheel te goeder trouw en zo correct mogelijk de nodige fiscale gegevens hebben verstrekt en aan wie op grond daarvan, omdat hun kind studierend is en zij overigens aan alle vereisten voldoen, een studiebeurs voor dit kind wordt toegekend. Op grond daarvan wordt hen geen, althans geen drievoudige of tweevoudige, kinderbijslag toegekend. Zij ontvangen de studiebeurs. Nadat – dikwijls eerst geruime tijd later – op grond van nader door de belastingdienst vastgestelde gegevens blijkt dat het fiscaal inkomen van de ouders belangrijk hoger was dan zij geheel te goeder trouw en correct hadden opgegeven, wordt, op zichzelf terecht, de studiebeurs teruggevorderd. Dan blijkt dat alsnog of opnieuw aangevraagde kinderbijslag, dan wel verdubbeling of verdrievoudiging daarvan, wordt geweigerd omdat in het desbetreffende kwartaal aanvankelijk over de studietoelage kon worden beschikt.

Als enerzijds zeer terecht oneigenlijk gebruik met betrekking tot het genieten van kinderbijslag wordt tegengegaan, dan rijst bij de hier aan het woord zijnde leden de vraag of dan ook op deze punten de bestaande wetgeving niet alsnog dient te worden verbeterd. Zij verwezen daarbij voor wat het tweede geval betreft naar vrij recente uitspraken van de Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch en de Centrale Raad van Beroep. Gaarne zouden zij op deze beide punten de mening van de Staatssecretaris vernemen, waarbij zij zich afvroegen of van deze gelegenheid geen gebruik zou kunnen worden gemaakt de kinderbijslagwetten ook op deze beide punten aan te passen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie verklaarden zeer tevreden te zijn met de voorgestelde wijzigingen van de kinderbijslagwetten.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich ermee verenigen dat op de voorgestelde wijze een einde wordt gemaakt aan de al te lang bestaande misstanden op dit gebied. Door de begrenzing van 90%, c.q. 50% en het buiten beschouwing laten van inkomsten uit typisch vakantiewerk biedt de voorgestelde regeling voldoende speelruimte om niet voor elk gering inkomen tot vermindering van de kinderbijslagaan spraken over te hoeven gaan. Deze leden zouden nog wel de aandacht willen vragen voor het oneigenlijk gebruik van kinderbijslag bij partiële leerplicht. Is het juist dat volstaan wordt met een inschrijvingsbewijs en niet de eis wordt gesteld dat het kind het onderwijs ook werkelijk volgt? Acht de Staatssecretaris dat geen oneigenlijk gebruik? Moet in de wetten niet het voorschrift worden opgenomen dat het onderwijs ook metterdaad wordt gevolgd?

De voorgestelde wijzigingen in de kinderbijslagwetten met de daarmee samenhangende wijzigingen in de fiscale wetten heeft tot gevolg, zo zeiden de leden van de C.P.N.-fractie, dat vooral de gemiddelde arbeider hierdoor

wordt getroffen. Bovendien zullen de wijzigingen naar hun mening leiden tot een grote administratieve rompslomp.

De kinderbijslag vormt reeds jaren een heftig discussiepunt, zo zeiden de leden van de DS'70-fractie. Enerzijds is er een tendens merkbaar het kind reeds op vrij jonge leeftijd rechten te verlenen (verlaging meerderjarigheidsgrens), anderzijds vormde de kinderbijslag een gewild punt voor bezuinigingen.

De SVR pleitte ervoor in de kinderbijslagwetten de fictie op te nemen, dat ingeval het kind eigen inkomsten heeft, deze toe te rekenen zijn als kosten van levensonderhoud en dus ten koste zullen gaan van de kinderbijslag. De leden van DS'70 achtten dit een erg realistische opvatting en konden zich met deze gedachten verenigen. Wel vroegen zij zich af of de gevaren van een wildgroei van zwarte kinderarbeid vooral in de vakantieperiode niet het onontkoombaar gevolg zouden zijn van deze maatregel.

Een moeilijker categorie vormde naar het oordeel van deze leden de z.g. huishoudkinderen. De vraag lijkt gerechtvaardigd of zij niet het kind van de rekening zullen worden nu de SVR voorstelt het recht op kinderbijslag gelijk te stellen met de andere kinderen (studerenden en invaliden). De leden van DS'70 meenden echter dat het verzorgen door deze huishoudkinderen van het huishouden in vele gevallen plaatsvindt indien een der ouders is weggefallen. In deze gevallen zou het billijker zijn, zo vonden zij, inkomsten van het betreffende kind niet van invloed te doen zijn op de kinderbijslag. Kunnen de indieners enige mededelingen doen over het aantal van deze huishoudkinderen en/of bekend is in hoeverre zij één der ouders vervangen?

De leden van de G.P.V.-fractie konden instemmen met de voorstellen om de zogenaamde spaartruc met uitkeringen ingevolge de kinderbijslagwetten onmogelijk te maken.

Oneigenlijk gebruik in situaties met een internationaal aspect

Op zichzelf, zo merkten de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. op, wordt thans terecht voorgesteld het oneigenlijk gebruik van de AAW tegen te gaan door aan de uitzonderingsbepaling van artikel 5, tweede lid en artikel 21 de voorwaarde te verbinden dat men gedurende zes jaren onmiddellijk voorafgaande aan het 17de levensjaar binnen het Rijk moet hebben gewoond. Zij vroegen zich echter af of zulks niet te stringent is met name in die gevallen waarin het betreft kinderen uit gezinnen die zich om geheel oorbare redenen in ons land vestigen. Met name dachten zij daarbij aan de situatie van de buitenlandse werknemers waarbij in vele gevallen sprake is van gezinshereniging met de reeds geruime tijd in ons land verblijvende buitenlandse werknemer. Is het wel juist in deze gevallen een zo zwaarwegende bepaling als thans voorgesteld toe te passen? Ontstaat daardoor geen vorm van discriminatie met betrekking tot de buitenlandse arbeider en zijn gezin?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hoe ver het staat met het departementale beraad over aanbevelingen van de Sociale Verzekeringsraad om de nationale wetgeving te wijzigen in verband met internationale samenhangen.

Met betrekking tot de bepaling die oneigenlijk gebruik van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in internationaal verband moet voorkomen vroegen de leden van de fracties van P.P.R. en P.S.P. of ook rekening is gehouden met andere situaties als in het voorbeeld is geschetst. In het voorbeeld regelen familieleden of anderen dat een gehandicapt kind tijdig vóór zijn 17de verjaardag in Nederland komt te wonen. Vandaar de termijnstelling nu op 6 jaar. Wat nu, wanneer een buitenlandse werknemer in het kader van gezinshereniging zijn gezin naar Nederland laat overkomen en onder de

gezinsleden bevindt zich een gehandicapt kind? Wat is de visie van de bewindslieden hierop?

De SVR wijst in zijn rapport op mogelijk oneigenlijk gebruik doordat een oorspronkelijk in het buitenland wonend kind met een handicap voor haar of zijn 17de verjaardag naar Nederland komt om zodoende tot het vijftiende levensjaar aanspraak te maken op AAW. Zeker, zo stelden de leden van DS'70, zijn dergelijke situaties ongewenst en strikt genomen oneigenlijk. Zij vroegen zich echter af of er zich geen omstandigheden kunnen voordoen, bij voorbeeld in verband met een bepaalde therapie voor een gehandicapte, die een verblijf buitenslands noodgedwongen maakt. Indien echter zonder pardon als eis zou worden gesteld dat de gehandicapte de laatste 6 jaar ingezetene zou moeten zijn, dan is duidelijk dat genoemde categorie tussen de wal en het schip valt. Deze leden opperden een tussengedachte, die enerzijds wel de eis van ingezetenschap handhaaft doch uitzonderingen toelaat, indien het verblijf buitenslands strikt medisch bezien noodzaak is.

Terugvorderingsmogelijkheden in de sociale verzekeringswetten

Het was de leden van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. opgevallen dat niet wordt voorgesteld ook de huidige terugvorderingstermijn voor de kinderbijslagwetten te verruimen. Deze blijft derhalve op 2 jaar gesteld. Waarom wordt ook hier die termijn niet verruimd tot 5 jaar indien te veel of ten onrechte is betaald op grond van een onjuiste opgave van de aanvrager?

Bij de vraag of metterdaad tot gehele of gedeeltelijke terugvordering zal worden overgegaan kan toch door de uitvoeringsorganen rekening worden gehouden met de sociale omstandigheden van betrokkene?

Wat is overigens de ratio dat in de voorgestelde tekst van artikel 20 AOW in lid 3, onder a de term wordt gebruikt «redelijkerwijs duidelijk moet zijn geweest» terwijl op dit stuk in de kinderbijslagwetten de term «redelijkerwijs kon weten» wordt gehandhaafd? Wordt hier wezenlijk iets anders bedoeld? Zo ja, wat is dan de ratio dat in de kinderbijslagwetten de oude term wordt gehandhaafd c.q. in artikel 20 AOW een andere term wordt ingevoerd? Zo neen, zou het dan niet juister zijn dezelfde term in de AOW zowel als in de kinderbijslagwetten te gebruiken? Zij waren geneigd te stellen dat de thans in artikel 20 AOW voorgestelde term een wat objectiever karakter heeft en daarom wellicht de voorkeur verdient.

Overigens konden deze leden zich met de op dit punt voorgestelde bepalingen wel verenigen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de Regering uitvoeriger uiteen te zetten wat moet worden verstaan onder het redelijkerwijs kunnen weten door de uitkeringsgerechtigde dat ten onrechte of te veel is uitbetaald.

De leden van de V.V.D.-fractie stemden met deze voorstellen in. Het kwam hun voor dat het gewenst is aan deze ruimere terugbetalingsverplichtingen straks zoveel mogelijk bekendheid te geven, zodat de verzekerden tevoren op de hoogte zijn, waartoe zij verplicht kunnen worden.

Met betrekking tot de afwijzing van het SVR-voorstel om ook tussen bedrijfsverenigingen onderling tot meer verrekeningsmogelijkheden te komen, vroegen deze leden zich af of het bezwaar dat dan overleg nodig zou zijn tussen de bedrijfsverenigingen in dit verband wel zo relevant is en of de vaak min of meer toevallige omstandigheid dat men van verschillende bedrijfsverenigingen uitkering ontvangt voldoende reden is om dan van verrekening af te zien, terwijl dit bij eenzelfde bedrijfsvereniging wel toegestaan is.

Zou een regeling, waarbij de beslissing bij die bedrijfsvereniging wordt gelegd, die tot de ten onrechte gedane uitkering is overgegaan, geen oplossing bieden?

De leden van de fracties van P.P.R. en P.S.P. vroegen in hoeverre de bewindslieden van de voorgestelde terugvorderingsbepalingen een wezenlijke

verbetering verwachten van het sociale verzekeringsstelsel. Noch de Sociale Verzekeringsraad noch de bewindslieden hebben op enige plaats met cijfers aangegeven in welke aantallen dergelijke «overuitkeringen» voorkomen of om welke bedragen het hierbij gaat.

Deze leden waren dan ook, mede gegeven het feit dat dergelijke cijfers in al die jaren dat deze materie nu in discussie is niet op tafel zijn gekomen, voornamelijk geneigd aan te nemen dat het hier slechts uitzonderingen betreft. Bovendien hangt de omvang ervan ongetwijfeld samen met de wijze van uitvoering van de verschillende wetten door de uitvoeringsorganen, zeker voorzover het al die gevallen betreft waarin geen sprake is van onjuiste inlichtingen door de uitkeringsgerechtigde. Het had deze leden ten zeerste verbaasd dat de Regering voorstelt om ook in die gevallen opnieuw een, zij het in de tijd beperkt, terugvorderingsrecht in te voeren.

De Regering beroept zich daarbij op artikel 1395 BW en wijst erop dat dit automatisch in werking zou treden, wanneer de huidige bepaling in de diverse sociale wetten, dat uitkeringen niet terugvorderbaar zijn, zouden worden geschrapt. Maar, zo zeiden deze leden, die bepalingen zijn bij het vaststellen van de betreffende wetten toch niet voor niets opgenomen? Artikel 1395 BW ziet op civiel-rechtelijke verbintenissen tussen in principe gelijkwaardige partijen. Ook in die gevallen worden nog om tal van redenen uitzonderingen erkend. Maar de bewindslieden kunnen toch niet in gemoede volhouden dat verzekerden, AOW-trekkers of werklozen moeten worden beschouwd als personen die in volle vrijheid een overeenkomst zijn aangegaan tot het verkrijgen van een uitkering? De aan het woord zijnde leden vonden het dan ook absurd dat artikel 1395 BW überhaupt in de discussie is betrokken.

Maar ook afgezien daarvan hadden deze leden grote bezwaren tegen de gedachte dat uitkeringen zouden kunnen worden teruggevorderd van personen aan wie niets anders kan worden verweten dan dat zij of niet hebben opgemerkt dat de uitkering om onverklaarbare redenen plotseling hoger werd, of zich niet hebben gerealiseerd dat deze, na een mutatie in hun omstandigheden, lager had moeten worden, of zich dat misschien wel eens hebben afgevraagd, maar er nooit toe zijn gekomen daarover contact op te nemen.

Naar de stellige overtuiging van deze leden zou een dergelijke regeling in strijd zijn met het rechtsbewustzijn van het overgrote deel van de uitkeringsgerechtigden en ook strijdig met het karakter en de bedoeling van de sociale wetten die het betreft. Bovendien vroegen zij zich af hoe de bewindslieden zich voorstellen dat kan worden uitgemaakt dat de betrokkenen het ten onrechte of te veel betalen «redelijkerwijs duidelijk» moet zijn geweest. Een uitzetting daarover hadden zij node gemist.

Uiteraard ligt het, vervolgden deze leden, anders voor die gevallen waarin aantoonbaar sprake is van opzet, het geven van onjuiste inlichtingen, of het niet nakomen van een duidelijke en aan de betrokkenen bekende meldingsplicht. Wel had het deze leden verwonderd, dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen deze twee mogelijkheden en dat zij beide leiden tot eenzelfde, lange termijn van terugvordering. Het is toch niet voor bestrijding vatbaar dat er een verschil is tussen het opzettelijk desgevraagd geven van onjuiste inlichtingen en het passieve vergrijp van het niet doorgeven van bepaalde feiten. Overigens vonden zij in beide gevallen een termijn van vijf jaar veel te lang, nog afgezien van de al eerder gestelde vraag of aan het hele instituut van de terugvordering nu wel zo'n behoefte is.

Ook vroegen deze leden hoe de bewindslieden zich de praktijk van de terugvordering voorstellen. Kan zo'n terugvordering, c.q. verrekening inhouden dat iemand daardoor beneden bijvoorbeeld de grens van het minimumloon komt? Zo niet, moet dan niet een bepaling worden opgenomen waarin dit wordt vastgelegd? Betekent een periode van vijf jaar dat onder omstandigheden teveel ontvangen bedragen over die vijf jaar nu in de daaropvolgende jaren zullen worden ingehouden? Vinden de bewindslieden een dergelijk langdurig «afbetalen» niet een absurd soort «straf» voor mensen die van hun fraude toch bepaald nog geen landeigenaar zullen zijn geworden, mensen van wie in de meeste gevallen niet eens gezegd zal kunnen worden dat ze er die voorafgaande jaren nu zo luxueus van hebben geleefd?

Ook de leden van de C.P.N.-fractie vroegen de bewindslieden wat zij er onder verstaan dat het de betrokkene «redelijkerwijs duidelijk moet zijn geweest» dat hij ten onrechte of teveel heeft ontvangen.

De gronden van het terugvorderingsrecht gedurende vijf jaren van ten onrechte of teveel betaalde uitkeringen zullen, vervolgd deze leden, even zoveel twistgedingen opleveren. Wat verstaan de bewindslieden onder «onjuiste inlichtingen»? Alle formulieren die voor een uitkering moeten worden ingevuld zijn dermate ingewikkeld, dat zelfs een geschoolde arbeider daar meestal niet of bijna niet uitkomt. Een «onjuiste» inlichting is dan al snel gegeven. Levert dat terugvordering gedurende 5 jaren op?

Er wordt met twee maten gemeten, aldus deze leden. De arbeider die een fout maakt kan gedwongen worden over 5 resp. 2 jaren genoten uitkeringen terug te betalen, maar als een arbeider van een werkgever schadeloosstelling te vorderen heeft wegens ontslag zonder opzegging of zonder inachtneming van de opzegtermijn dan vervalt zijn recht, indien hij bij niet-betaling de vordering niet binnen een half jaar in rechte bij de kantonrechter aanhangig maakt (artikel 1639u BW). Voor de inroeping van de nietigheid van een ontslag gegeven tijdens ziekte, zwangerschap of militaire dienst geldt een termijn van 2 maanden. De verjaringstermijn voor het niet betalen van gelijk loon voor man en vrouw is 2 jaar, terwijl die termijn van loon in het algemeen 5 jaar is (artikel 2012 BW).

Naar de mening van deze leden zullen de voorgestelde «verbeterde» terugvorderingsmogelijkheden geen bezuinigingen opleveren. Het kort geleden «ontdekte» overschot van f 700 mln. toont overigens wel aan dat er geen enkele reden is om te bezuinigen.

Ten aanzien van het dilemma van een terugvordering door middel van artikel 1395 Burgerlijk Wetboek dan wel het opnemen van speciale bepalingen in de desbetreffende wetten wilden de leden van DS'70 het volgende opmerken. Zij konden hun instemming betuigen met het opnemen van aparte wettelijke bepalingen in de sociale verzekeringswetten. Bij deze constructie dient het geschil immers aanhangig gemaakt te worden bij de Raad van Beroep, zodat er altijd een (onafhankelijk) orgaan is dat de redelijkheid per geval bekijkt.

Artikelen

Artikelen I, II, III onder C, IV onder A, B en G, V onder B, en VI

De suggestie van SVR om in artikel 33 van de Ziektewet de mogelijkheid tot terugvordering op te nemen ook ten aanzien van gevallen, waarin ten onrechte of te veel is betaald ten gevolge van het niet verstrekken van inlichtingen, is door de indieners niet overgenomen. De leden van DS'70 meenden echter dat het, ondanks de vernieuwing van artikel 31, eerste lid, om psychologische redenen aanbeveling verdient een aparte bepaling op te nemen.

Artikel IV, onder C (niet-bereiken van de maximum uitkeringsduur)

Een apert duidelijk geval van oneigenlijk gebruik doet zich voor, zo zeiden de leden van de DS'70-fractie, indien de werknemer in een uitkeringsjaar het maximumaantal dagen van 130 niet haalt. Dientengevolge kan die werknemer jaren van de WW blijven trekken zonder formeel fout te zitten. De beperking die wordt voorgesteld achtten deze leden dan ook volkomen gerechtvaardigd en de termijn van 78 weken als maximum erg redelijk.

Artikel 22, zesde lid completeert het geheel door te bepalen dat, wil een nieuwe periode intreden, de werknemer minimaal 15 dagen gewerkt dient te hebben. Bij de leden van de DS'70-fractie bestaat de indruk dat deze termijn eerder aan de lage dan aan de hoge kant is. Zij achtten een periode van 30 dagen dan ook meer gewenst.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stemden in principe in met de versterking van de mogelijkheid om de uitkering aan een werknemer, die niet-reële eisen stelt met betrekking tot het aanvaarden van werkzaamheden, hetzij niet toe te staan hetzij te beëindigen.

Zij onderstreepten vervolgens de zinsnede op blz. 26, tweede alinea van onderen, dat op zichzelf genomen de voorkeur van een werkloze werknemer om slechts een dienstbetrekking met een afwijkend arbeidspatroon te aanvaarden niet bezwaarlijk behoeft te zijn. In de ontwikkeling die gaande is zullen ook de nu gestelde regels met betrekking tot de toepassing van de WW ten aanzien van deeltijd-arbeid nog een verdere ontwikkeling moeten kunnen doormaken. Ook mensen, die tot nu toe als gangbaar arbeidspatroon een volledige werkkring hadden, moeten in de toekomst kunnen overschakelen op deeltijdarbeid, aldus deze leden.

Bij de tweede alinea onder b op blz. 26 vroegen deze leden hoe op het ogenblik wordt nagegaan of een werknemer voldoende activiteit heeft betoond om ander werk te vinden. Bij de derde alinea onder b (blz. 26) vroegen zij of een wijziging van de schooltijden van een kind (of kinderen) door degene die het (de) kind(eren) gewoonlijk opvangt aangegrepen kan worden om ook voor nieuw te vinden werk andere arbeidstijden te eisen. Of zou dit als een onredelijke eis worden bestempeld? Hoezeer hier ook de uitvoeringsorganen en de beroepsrechter een eigen rol te spelen hebben, enige aanduiding bij de behandeling van het wetsontwerp leek deze leden noodzakelijk.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de voorgestelde wijzigingen van artikel 31, eerste lid, onder e van de Werkloosheidswet wel voldoende zijn om de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep in de gewenste zin te doen veranderen. De Centrale Raad heeft voor zijn huidige interpretatie een drietal argumenten aangevoerd (zie o.a. C.R.v.B. d.d. 6 januari 1953, A.B. 1953 blz. 439). Daarvan lijkt er nu slechts één te worden weggenomen. Bij artikel VIII sub A stelden deze leden de vraag of het geen aanbeveling verdient in artikel 27 van de WWV eveneens een regeling voor terugvordering op te nemen.

De leden van de fracties van P.P.R. en P.S.P. hadden ernstige bezwaren tegen de uitbreiding van de uitsluitingsgronden in de Werkloosheidswet (artikel IV, D) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (artikel XIII). Ten eerste vroegen zij zich af of een dergelijke wijziging wel valt onder de omschrijving van het wetsontwerp (tegengaan van oneigenlijk gebruik als gevolg van te ruime bepalingen) en voorts of de Regering hiermee niet vooruit loopt op een regeling ter zake van het begrip «passende arbeid» dat nog in studie is. Ten tweede stelden zij dat de bestaande wetgeving en jurisprudentie naar hun mening meer dan voldoende waarborgen scheppen dat geen uitkering wordt gegeven als passende arbeid voorhanden is.

Deze leden waren van mening dat met de voorgestelde wijziging de grens tussen oneigenlijk gebruik en vermeend misbruik van de sociale verzekeringen wordt overschreden. Oneigenlijk gebruik gaat ervan uit, dat uitkeringsgerechtigden de voorwaarden, waaronder zij een uitkering zouden ontvangen, kunnen beïnvloeden. Waar de bewindslieden voorstellen artikel 31, eerste lid onder e uit te breiden met de voltooid tegenwoordige tijd, doen zij het voorkomen dat uitsluiting teniet wordt gedaan – dus een voorwaarde beïnvloed – doordat men elders enige dagen gaat werken. Willen de bewindslieden deze stelling nader toelichten? Hoeveel maal werd in het verleden van deze «mogelijkheid» gebruik gemaakt? Maakt het geen onderscheid of men na afloop van die «enige dagen» vrijwillig dan wel onvrijwillig werkloos is geworden? In het eerste geval is er geen recht op WW-uitkering. Bij de tweede situatie moet men er van uitgaan, dat betrokkene erin geslaagd is zelf werk te vinden, doch buiten zijn schuld werkloos wordt. Indien men hem toch blijft uitsluiten, is dit in de ogen van deze leden een maatregel in de zin

van «eenmaal een dief, altijd een dief», welk idee zij niet wensten te onderschrijven.

Daarnaast zagen deze leden de maatregel ook in zijn praktische uitwerking als een sanctie op het zelf zoeken van werk. Bovendien is geen criterium genoemd ten aanzien van de lengte van de periode, dat «een bij eerdere werkloosheid gepleegde laakbare handeling» van invloed is op het weigeren van een uitkering. Waarom is er geen enkel objectief criterium ingebouwd ten aanzien van de «verjaringstermijn» van een eenmaal uitgesproken uitsluiting? Hoe lang moet iemand opnieuw gewerkt hebben, wil de strafbepaling niet meer van toepassing zijn?

De door de Regering gegeven voorbeelden van «onredelijke eisen» hadden deze leden er absoluut niet van overtuigd, dat de bestaande wettelijke bepalingen ter zake tekort zouden schieten. Wat is ertegen dat in voorkomende gevallen door de beroepsrechter wordt geoordeeld over het oorzakelijk verband tussen de door de werknemer gestelde beperkingen ten aanzien van wat hij als passende arbeid voor zichzelf ziet en de concrete mogelijkheden om werk te krijgen? Het is toch dwaasheid alleen daarvoor een extra bepaling in de wet op te nemen, die er dan bovendien nog toe leidt dat een uitkering geweigerd kan worden – zoals in de memorie van toelichting (blz. 26) wordt gesteld – niet op grond van «de concrete beschikbaarheid van werk», maar op grond van «het enkele feit dat door een werknemer zodanige eisen worden gesteld, dat daardoor het aanvaarden of verkrijgen van voor hem passende arbeid duidelijk wordt belemmerd».

Het leek deze leden bovendien bijzonder onwenselijk een bepaling in de wet op te nemen waarvan de bewindslieden zelf stellen dat het moeilijk zal zijn in richtlijnen vast te leggen in welke gevallen er sprake is van eisen als in deze bepaling bedoeld.

Voorts achtten zij het uitermate inconsequent te vernemen dat dan de uitvoeringsorganen en de beroepsrechter maar moeten beoordelen of van dergelijke eisen sprake is. Dat was immers, zoals enige regels eerder staat te lezen, de reden waarom de bestaande bepalingen niet zouden voldoen. Als dat zo is, wat is dan nog de zin van dit nieuwe voorstel, behalve een soort nieuwe verdachtmaking van werklozen door een loos dreigement?

Wanneer op blz. 27 van de memorie van toelichting gesteld wordt: «de ontwikkeling van de maatschappij brengt mee, dat steeds meer verzekerden voorkeur hebben voor een afwijkende werktijd en de wetgeving zal met deze ontwikkeling in de pas dienen te lopen», is dan hiermee niet in tegenspraak, vroegen dezelfde leden, dat een werknemer, die uit een volledige dienstbetrekking werkloos wordt en vervolgens slechts bereid is een gedeeltelijke dagtaak te vervullen, uitkering geweigerd wordt, omdat hierdoor het verkrijgen van passende arbeid zou worden belemmerd? Gaan èn de term «afwijkende» werktijd èn de betrokken maatregel niet voorbij aan de knellende problematiek van deze tijd, nl. de werkloosheid? Iemand, die part-time arbeid aanvaardt, draagt door slechts een deel van de beschikbare werkgelegenheid op te eisen bij aan de oplossing van het werkloosheidsprobleem. De voorgestelde maatregel zal de werkgelegenheid niet vergroten, doch wel het inkomen van de individuele werknemer tot nul reduceren.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 31, eerste lid, onder e, onderdelen III en IV der Werkloosheidswet en artikel 14 van de Wet Werkloosheidsvoorziening liggen, aldus de leden van de C.P.N.-fractie, geheel in de lijn van de algemene doelstelling van dit wetsontwerp: een poging de uitkeringen verder te verlagen en druk uit te oefenen op de lonen.

Op 3 oktober 1973 heeft de Minister van Sociale Zaken, op voorstel van de Sociale Verzekeringsraad van 11 september 1973, aan artikel 6 van de Dagloonregelingen Werkloosheidswet een lid 2a toegevoegd, hetwelk de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid geeft het dagloon waarnaar de uitkering wordt berekend niet vast te stellen aan de hand van de werkelijk laatst genoten verdiensten, maar naar het loon dat in de bedrijfstak gebruikelijk is. Deze maatregel heeft er, aldus nog steeds deze leden, in de praktijk toe geleid dat

er werkaanbiedingen plaatsvinden tegen veel lagere lonen. Is het de bewindslieden bekend dat als men dit aangeboden werk weigert en zelf korte tijd later werk vindt voor hetzelfde loon of althans hoger loon dan het dagloon waarnaar de uitkering is berekend, dat men dan met de wijziging later toch WW-uitkering geweigerd kan worden omdat men toenmaals het z.g. «passende» werk vanwege het lage loon geweigerd heeft?

De leden van DS'70 namen met instemming kennis van de opvatting van de SVR, dat er een wettelijke regeling nodig is inhoudende dat geen uitkering wordt verstrekt aan werknemers, die het verkrijgen van passende werkzaamheden duidelijk belemmeren door het stellen van niet reële eisen met betrekking tot het aanvaarden van die werkzaamheden. Deze zienswijze sluit enigszins aan bij de ideeën over dit onderwerp zoals die reeds geruime tijd bij DS'70 leven.

Ondanks het feit dat de voorgestelde verandering in het onderhavige artikel indirect ook een verbetering betreft wat betreft het begrip passende arbeid, bleven deze leden van mening dat een direct ingrijpen van de wetgever in de betekenis en strekking van het begrip passende arbeid de voorkeur verdient. Zij waren van mening dat de wetgever de primaire afbakening van een begrip ter hand dient te nemen en dat de rechtspraak pas bij twijfelgevallen een rechtsvormende functie dient te vervullen. De strengere richtlijnen welke blijkens recente mededelingen van Minister Boersma aan de gewestelijke arbeidsbureaus verschaft zullen worden, dienen naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden slechts als overbruggingsmaatregelen te worden gezien, in afwachting van een wettelijk initiatief. Overigens blijkt uit deze hernieuwde maatregelen van de bewindsman dat de huidige regeling geenszins perfect functioneert, hetgeen deze leden slechts sterkte in hun opvatting dat een wettelijke regeling meer dan ooit nodig is.

In verband met de eisen van werkloze werknemers, die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid duidelijk belemmeren, zouden de leden van de fractie van de S.G.P. het volgende onder de aandacht van de bewindslieden willen brengen. Opgemerkt wordt dat dit het geval is, indien een werkloze werknemer uitsluitend een werkkring wenst te aanvaarden, waarin in de avonduren of weekeinden niet gewerkt behoeft te worden, terwijl het werken in de avonduren of weekeinden wel tot het normale arbeidspatroon in zijn beroep behoort. Alhoewel deze leden een herziening van het begrip passende arbeid toejuichen, zouden zij om principiële redenen het weigeren van zondagsarbeid niet als een belemmering voor het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid aangemerkt willen zien. Zij zouden hierover gaarne het oordeel van de bewindslieden willen vernemen.

De leden van de G.P.V.-fractie zeiden te kunnen instemmen met het voorstel het stellen van onredelijke eisen door werknemers die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid duidelijk belemmeren, onmogelijk te maken. Zij vroegen of thans onder passende arbeid ook wordt verstaan arbeid waarvoor een lagere beloning wordt verkregen dan de beloning van de laatst verrichte arbeid. Tevens vroegen deze leden of het redelijk is te achten dat werknemers die vrijwillig slechts deeltijdarbeid verrichten, toch een (aanvullende) WW-uitkering genieten.

Artikel V, onder A

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen erop dat zich ten aanzien van verzekerden in het genot van ouderdomspensioen, die ziek worden, drie situaties kunnen voordoen: a) aan de verzekerde is geen ontslag aangezegd, b) aan hem is ontslag aangezegd en hij zou niet elders betaalde arbeid gaan verrichten en c) hem is ontslag aangezegd en hij heeft elders werk aanvaard. Ontstaan er, zo vroegen deze leden, geen onaanvaardbare verschillen in uitkeringsrechten tussen deze categorieën als de voorgestelde wijzigingen kracht van wet verkrijgen?

De wijziging van artikel 31 van de Ziektewet riep bij de C.P.N.-fractie bezwaren op omdat het ontvangen van ziekengeld naast de AOW kan bijdragen tot een soepeler overgang. Bovendien is er toch premie voor betaald? Zijn de bewindslieden bereid dit voorstel nog eens in overweging te nemen?

Artikelen VII, VIII en IX

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. konden zich ermee verenigen dat de mogelijkheid wordt geopend om bij beschikking nadere regelen te stellen met betrekking tot wat onder inkomen van het kind moet worden verstaan. Op dit stuk zal inmiddels een vrij grote ervaring en jurisprudentie zijn gevormd bij de Raden van Arbeid. Is men ook in die kring van mening dat het wijs zou zijn vooralsnog de praktijk af te wachten alvorens een beschikking te treffen, of wordt daarover verschillend gedacht? Zo ja, in welke mate en op welke punten?

De voorzitter van de commissie,
Hermsen

De griffier van de commissie,
Elkerbout