

## 25 641

### **Nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten en enige andere wetten, houdende wijziging/intrekking van de Wet Werkloosheidsvoorziening, eenvormige definiëring van de term gezamenlijke huishouding en technische alsmede enige andere wijzigingen (Veegwet SZW 1997)**

#### **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 8 december 1997

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hadden kennis genomen van het wetsvoorstel, dat bij hen nog wel de nodige opmerkingen en vragen te weeg bracht.

#### **Algemeen**

De leden van de fractie van de **VVD** wilden graag een nadere uiteenzetting van de staatssecretaris over de volgende passage uit de memorie van toelichting: «Met name het – gedeeltelijk – naast elkaar lopen van wetgevingstrajecten heeft een aantal technische onjuistheden en misverstanden veroorzaakt. Daarnaast is door het feit dat de daadwerkelijke uitvoering van een aantal wetten inmiddels – geheel of gedeeltelijk – ter hand is genomen een aantal technische onvolkomenheden naar voren gekomen.» De aan het woord zijnde leden vragen zich af of het hier niet een al te gemakkelijke uitleg betreft. Er zijn sinds 1995 inderdaad een aantal aanzienlijke wijzigingen in de sociale zekerheidswetgeving aangebracht. Maar vragen zulke majeure ingrepen nu juist niet om een grote mate van zorgvuldigheid bij de voorbereiding van de wetgeving? Bij deze leden ontstaat in groeiende mate het gevoel dat de wetgever een wetsvoorstel wil zien aangenomen «en als het niet helemaal klopt gooien we er wel een reparatie-(veeg)wet tegenaan.»

Het mag toch ook niet zo zijn dat op een reparatiewet vijf nota's van wijziging worden ingediend, waarvan tenminste een na het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer en nog juist voor de stemmingen. Het maakt de toegankelijkheid van het stelsel en dus de acceptatie door de burger er niet gemakkelijker op. Overigens speelt het probleem niet alleen bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Een andere factor is die van de tijd. De aan het woord zijnde leden hadden er begrip voor dat voorbereiding van wetgeving langer duurt dan werd gedacht. Maar is het dan juist dat wordt geprobeerd om de «verloren tijd» in te halen door het parlement onder druk te willen zetten – behoudens in echt spoedeisende gevallen? Het is in elk geval niet bevorderlijk voor een gedegen behandeling.

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het verstandig is de WWV nu goeddeels op te heffen. Zij zien de noodzaak om bepaalde artikelen te handhaven wel in, maar is het dan niet beter om de wet intact te laten totdat die artikelen zijn uitgewerkt? Het wordt allemaal zo rommelig en ondoorzichtig, zo meenden deze leden.

De leden van de **CDA**-fractie, kennis genomen hebbend van dit wetsvoorstel en de tot dusverre gewisselde stukken en beraadslagingen, wilden op een enkel punt nog een nadere vraag stellen of een toelichting verkrijgen.

Zo vonden deze leden het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie van de Tweede Kamer, over het beter op elkaar afstemmen van de wetgevingstrajecten, niet toereikend.

Er wordt immers niet concreet aangegeven welke maatregelen zijn genomen om een betere afstemming te verkrijgen. Betekent dit bijv. nu dat de verschillende uitvoeringsorganisaties een wetstechnische en uitvoeringstoets voor de invoering van het wetsvoorstel uitvoeren? Is dit bij het voorliggende wetsvoorstel eveneens gebeurd en ook t.a.v. de nota van wijziging, waarin weer nieuwe elementen zijn ingebracht?

Juist omdat in de praktijk is gebleken dat de uitvoeringsorganisaties veel hinder ondervinden van de onduidelijkheid in de wet- en regelgeving en hierdoor ook – en dat nu moet worden voorkomen – verschillende interpretaties en uitkomsten ontstaan, dient de wetgever te zorgen voor een sluitende aanpak. Een sluitende aanpak verdraagt zich, naar de mening van deze leden, niet met het bij voorbaat al weer verontschuldigingen inbouwen voor tekort schietende wetgeving (technische onvolkomenheden zijn welhaast onvermijdelijk). Is de staatssecretaris dit met de CDA-fractie eens?

In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van enkele nota's van zowel het Tica van 16 oktober 1996, de nota van 14 mei 1997 van het Lisv als de Sociale Verzekeringsbank. Zijn nu alle technische onvolkomenheden meegenomen? En voor welke beleidsmatige knelpunten is nog aanpassing van de wet- en regelgeving noodzakelijk?

Dit brengt de leden van de CDA-fractie nog tot een vraag over artikel LXIX. Het betreft hier geen uitsluitend technische wijziging maar toch één van meer inhoudelijke aard. Afgezien van het feit dat de basis van toekenning voor kinderbijslag is dat de ouders voorzien in het onderhoud – die hier lijkt te zijn verlaten –, kunnen de ouders nu de dupe worden van het door eigen toedoen niet kunnen vinden of behouden van een dienstbetrekking door de betrokken kinderen. Zal hier nu sprake zijn/kunnen zijn op de korte termijn van een sluitende aanpak, nl. één die zo naadloos kan verlopen als dan toch, gelet op de gevolgen, noodzakelijk is? Op welke wijze zal ook het «door eigen toedoen» kunnen worden vastgesteld?

De discussie over de Wet Inschakeling Werkzoekenden heeft eveneens opgeleverd, dat er ook nog een problematiek aanwezig is met betrekking tot de 16- en 17-jarigen, die een opleiding etc. krijgen. Zo hierover tijdens het voortgezette debat geen duidelijkheid kan worden verkregen, moet nu toch wel de vraag worden beantwoord of en hoe deze problematiek ook gevolgen heeft voor de kinderbijslag.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden diagonaal kennis genomen van de wettekst van 50 pagina's Veegwet. Zij constateerden dat hierin niet alleen wordt voorgesteld wijzigingen aan te brengen in enige tientallen bestaande wetten, maar dat ook wijzigingen worden voorgesteld in nog bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetten, zoals W.I.W., W.I.K. en de Koppelingswet.

Zij constateerden voorts dat het «Pembacomplex» (Pemba, Waz, Wajong, Invoeringswet) een eigen voorstel van Aanpassingswet kent – inmiddels opgesierd met vijf Nota's van Wijziging – maar dat los van die Aanpassingswet ook de Veegwet weer eigen wijzigingsvoorstellen op WAZ en Wajong inbrengt. Op die manier ontstaat er wel een zeer onoverzichtelijk geheel. De leden van de PvdA-fractie constateerden voorts dat in deze Veegwet drie eerdere toezeggingen aan de Eerste Kamer gehonoreerd worden (artikel 87a ZW; artikel 40, vierde lid, WAO en artikel 81 WAO). Op een van deze artikelen kwamen zij verderop terug, nl. artikel 40 WAO.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de voorgestelde wettekst ondertekend is door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de memorie van toelichting daartegen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die vervolgens de verdere behandeling van de Veegwet overgelaten heeft aan zijn staatssecretaris. Waar «Veegwetten» bedoeld zijn voor wetstechnische aanpassingen en correcties, hadden de leden van de PvdA-fractie zich geërgerd aan het hier opnemen van een vanuit algemeen rechtsbeginselen bedenkelijk, althans omstreden, begrip als «onweerlegbaar rechtsvermoeden».

Dit «onweerlegbaar rechtsvermoeden» bij vier evident veronderstelde situaties van «gezamenlijke huishouding» werd voor het eerst geïntroduceerd in de nieuwe Algemene bijstandswet.

Destijds stelde de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer in haar nader voorlopig verslag: «Alle leden van de commissie plaatsten grote vraagtekens bij de introductie van het begrip onweerlegbaar rechtsvermoeden, dat de regering zelve in de memorie van antwoord een zwaar middel heeft genoemd». (Kamerstukken I 1994/95, 22 545 en 22 614, nr. 75d, blz. 5). De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beriep zich in de Eerste Kamer op het individualiseringsartikel (artikel 13, vierde lid) van de Abw. «Daarmee wijk je in feite niet van het beginsel af, maar je erkent – niets misstaat de wetgever om tot die erkenning te komen – dat het kennelijk niet mogelijk is om op formele wijze, onder alle omstandigheden, een antwoord te geven op de situaties die zich kunnen voordoen. Dat vind ik eigenlijk het hoofdpunt van de bijstandswet, namelijk het bieden van ruimte om tot die afweging te komen» (Handelingen I, 11 april 1995, blz. 1108). Het «onweerlegbaar rechtsvermoeden» werd daarna op dezelfde wijze geïntroduceerd in de ANW, echter zonder individualiseringsartikel. De leden van de PvdA-fractie stelden het volgende:

of de vier veronderstelde evidenties zijn inderdaad altijd evident; in dat geval volstaat een weerlegbaar rechtsvermoeden, of (in uitzonderlijke situaties) blijken de veronderstelde evidenties toch niet juist te zijn. In dat geval eisen rechtstatelijke normen dat de belanghebbende tenminste de gelegenheid verkrijgt om tegenbewijs te leveren.

Staatssecretaris Linschoten deed tijdens het plenaire debat over de ANW in de Eerste Kamer de volgende toezegging: «dat ik hier nader op zal terugkomen als hij mij de gelegenheid geeft om na te denken over wat wijsheid is» (Handelingen I, 19 december 1995, blz. 572). In de toelichtende stukken bij de Veegwet is geen spoor te vinden van het beloofde nadenken «over wat wijsheid is». De technocratische Veegmachine dendert hier gedachtenloos voort en staatssecretaris De Grave herhaalt tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer de vraag van zijn ambtsvoorganger: «Wat is wijsheid op dit punt?» De leden van de PvdA-fractie vonden dit onbehoorlijk tegenover de Eerste Kamer. Zij vroegen daarom van het kabinet een grondige beschouwing ten principale vanuit algemeen aanvaarde rechtsbeginselen over de hantering van het begrip «onweerlegbaar rechtsvermoeden». Voorts herhaalden zij hun pragmatische vraag: waarom zou hier een weerlegbaar rechtsvermoeden niet volstaan?

Ook de leden van de fractie van **D66** hadden hierover opmerkingen en vragen. Hoewel het merendeel van de voorstellen in deze Veegwet bij de leden van de fractie van D66 geen vragen opriep hadden zij met verbazing kennis genomen van het feit dat het met name in de Eerste Kamer zo omstreden punt van een gezamenlijke huishouding in deze Veegwet opnieuw wordt geregeld. Als zij het wetsvoorstel juist hadden gelezen wordt het onweerlegbaar rechtsvermoeden van een gezamenlijke huishouding zoals geregeld in de Algemene Bijstandswet nu de gebruikelijke gang van zaken in alle sociale zekerheidswetten. Dit roept naar de mening van deze leden in het bijzonder bezwaren op met betrekking tot een aantal regelingen in deze Veegwet. Zo wordt in artikel XVII voorgesteld artikel 1 van de Ziektewet aan te vullen met een viertal leden. In het voorgestelde nieuwe vijfde lid wordt gesproken over een bij amvb vast te stellen registratie van een gezamenlijke huishouding. Ingevolge het voorgestelde nieuwe zevende lid kunnen bij amvb regels worden gesteld wat wordt verstaan onder zorg dragen voor een ander in de sfeer van een gezamenlijke huishouding.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat het begrip registratie echter niet gedefinieerd wordt en voorts de nodige vragen oproept, zoals: wie registreert er, is beroep tegen een registratie mogelijk, hoe raakt degene die geregistreerd wordt hiervan op de hoogte en hoe staat het met de rechtsgelijkheid, wordt er uniform, landelijk geregistreerd of wordt dat lokaal aangepakt?

Deze leden wezen hierbij met name op de relatie met de Nabestaandenwet. Als in dat kader een gezamenlijke huishouding wordt geregistreerd valt immers het recht op uitkering onherroepelijk weg zonder mogelijkheid van herleven. Om deze reden vereist de voorgestelde regeling extra zorg. Deze leden wensten dan ook inzage in de (concept-) amvb alvorens zij met de voorgestelde regeling akkoord kunnen gaan. Dit geldt overigens niet alleen voor de Ziektewet, maar eveneens voor vergelijkbare artikelen in het wetsvoorstel met betrekking tot andere wetten waar het begrip gezamenlijke huishouding een rol speelt.

## **Artikelen**

### *Hoofdstuk III, artikel XXIII Algemene nabestaandenwet*

De hier voorgestelde tekstwijzigingen correspondeerden niet met de aan de leden van de PvdA-fractie bekende wettekst: Wet van 21 december 1995, Stb. 690, zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij Wet van 26 september 1996, Stb. 478.

Kennelijk is sindsdien de ANW nogmaals gewijzigd. De leden van de PvdA-fractie konden zich dat niet meer herinneren en vroegen om opheldering. Zij vroegen voorts om een nadere toelichting bij de nieuw voorgestelde formulering onderdeel B (artikel 3, tweede lid): «de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert.» Deze formulering omvat mede de weduwe of weduwnaar geworden persoon die de gezamenlijke huishouding met een meerderjarig stiefkind voortzet.

In een eerder dan concept-Veegwet gepubliceerde brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II 1997/98, 25 517, nr. 2, d.d. 15 september 1997) wordt dit onwenselijk geacht en wordt voorgesteld meerderjarige aangehuwde en pleegkinderen gelijk te stellen met bloedverwanten in de eerste graad. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom dit voorstel niet is opgenomen in de Veegwet.

*Hoofdstuk IV, artikel XXXIV, onderdeel F (artikel 40, derde en vierde lid, WAO)*

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden dat hier te langens leste een reeds bij indiening van TBA en bij de behandeling van Amber in de Eerste Kamer herhaalde toezegging gehonoreerd wordt.

Het betreft de positie van een werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikte die tijdens de vervolgitkering WAO toenemend arbeidsongeschikt wordt. Lezing van de voorgestelde wettekst (artikel 40, derde lid, WAO) nieuw) riep bij hen een nadere vraag op over één van de gestelde voorwaarden. Het betreft de passage: «(indien) de duur van de uitkering langer was dan de duur van de loondervingsuitkering waarop recht bestond onmiddellijk voorafgaande aan de datum van ingang van de vervolgitkering». Zij illustreerden hun vraag aan de hand van een voorbeeld:

een 32-jarige belandt in de WAO. De duur van zijn loondervingsuitkering bedraagt nihil (artikel 21a). Is hier sprake van een recht waarvan de duur op nihil gesteld is of is er helemaal geen sprake van een recht? Hun voorbeeld vervolgend: deze persoon hervat in «algemeen geaccepteerde arbeid» en behoudt een vervolgitkering WAO, gebaseerd op gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Tien jaar later geraakt deze persoon volledig arbeidsongeschikt.

Heeft deze persoon nu baat bij artikel 40, derde lid (nieuw), dwz recht op een loondervingsuitkering, corresponderend met de leeftijd op de dag van herziening, na aftrek van de eerder «genoten» loondervingsuitkering (waarvan de duur «nihil» was)?

Een positief antwoord hierop zou volgens de leden van de PvdA-fractie alleszins redelijk zijn. Zij vonden de wettekst echter onvoldoende helder. Buiten de reikwijdte van deze Veegwet om vroegen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor het volgende, hun bekende, praktijkvoorbeeld: een 32-jarige vrouw met een aanzienlijk arbeidsverleden en een relatief hoog loon belandt tijdelijk in de WAO, a.o.-klasse 80–100%. Na ruim 1 jaar WAO-uitkering wordt zij «afgeschat» naar minder dan 15% arbeidsongeschikt. Zij vindt niet terstond aansluitend werk en ontvangt dus een WW-uitkering, afgeleid van het (lagere) vervolgdagloon WAO. Zij constateert met enige bitterheid dat de tussenfase-WAO zowel haar WW-recht qua hoogte fors gereduceerd heeft en haar kans op werkhervatting nadelig beïnvloed heeft.

De paradoxale uitkomst van TBA is dat (onvoorzien) enerzijds het «WAO-gat» in overgrote meerderheid «gerepareerd» is en dat anderzijds (eveneens onvoorzien, althans bij de behandeling van TBA niet geëxpliciteerd en geproblematiseerd) een niet-reparabel «WW-gat» geslagen is bij afschatting tijdens de vervolgitkering WAO, zonder direct aansluitend perspectief op werkhervatting. Zij vroegen om een reactie van het kabinet over deze paradoxale gevolgen van TBA.

*Hoofdstuk IV, artikel XXXVI, onderdeel O, eerste en tweede lid*

Kosten en baten van een second opinion vanwege de UVI over het al dan niet bestaan van de ongeschiktheid tot werken komen ten laste en ten bate van de wachtgeldfondsen WW. De leden van de PvdA-fractie konden daarmee instemmen. Zij waren wel benieuwd naar de frequentie van aanvragen voor een second opinion, uitgesplitst in aanvragen van werkgevers en werknemers. Zij wensten voorts geïnformeerd te worden over de mate van kostentoe rekening aan werknemers en werkgevers en over de vraag of die (partiële) kostentoe rekening mede afhankelijk gesteld wordt van de vraag wie er bij een second opinion «gelijk krijgt» van de UVI.

Vertrouwende dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Heijmans

De griffier van de commissie,  
Heijnis