

Vergaderjaar 1997–1998

**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)**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 juli 1997 en het nader rapport d.d. 26 september 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 17 juni 1997, no. 97.002880, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten en enige andere wetten, houdende intrekking van de Wet Werkloosheidsvoorziening, eenvormige definiëring van de diverse te onderscheiden samenlevingsvormen en technische alsmede enige andere wijzigingen (Veegwet SZW 1997).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juni 1997, no. 97.002880, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juli 1997, nr. W12.97.0337, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met in zijn advies gestelde rekening is gehouden. In het navolgende bespreek ik, namens de Staatssecretaris de door de Raad van State gemaakte opmerkingen.

*1. Ingevolge artikel I van het voorstel van wet wordt de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) ingetrokken. Ingevolge artikel XV van het voorstel blijven de hoofdstukken VII en VIII WWV van kracht tot een bij koninklijk besluit nader te bepalen tijdstip. Zowel de term «intrekking» als de techniek van regelgeving acht de Raad van State in dit verband onjuist. Intrekking van een regeling met uitzondering van één of meer artikelen of hoofdstukken is immers niet mogelijk. Het college wijst daarbij mede op de toelichting op aanwijzing 242 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). In dit geval moet worden gekozen voor wijziging van de WWV of voor onderbrenging van de overgebleven geldende hoofdstukken in een nieuwe regeling.*

*De Raad adviseert het voorstel van wet op dit punt te herformuleren als wijziging van de WWV in die zin dat wordt bepaald dat de hoofdstukken I tot en met VI, IX en X komen te vervallen.*

*2. In het bij koninklijke boodschap van 18 juni 1997 ingediende voorstel van wet tot aanpassing van wetgeving aan de invoering van het geregistreerd*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*partnerschap in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) (Aanpassingswet geregistreerd partnerschap; kamerstukken II 1996/97, 25 407) zijn in artikel 5 van hoofdstuk 9 wijzigingen van de WWV opgenomen.*

*De Raad adviseert een voorziening te treffen voor het geval dat het voorstel tot aanpassing van wetten aan het geregistreerd partnerschap op het tijdstip van inwerkingtreding van de Veegwet SZW 1997 of op een later tijdstip tot wet wordt verheven en in werking treedt. In dat geval moet artikel 5 van hoofdstuk 9 komen te vervallen.*

1 en 2. De Raad adviseert de artikelen I en XV te herformuleren als wijziging van de Wet Werkloosheidsvoorziening in die zin dat de hoofdstukken I tot en met VI, IX en X vervallen. Artikel I is conform dit advies geherformuleerd, waarmee artikel XV overbodig werd. Artikel XV is vervolgens gebruikt om de Wet Werkloosheidsvoorziening in te trekken. Dit artikel zal op een later, bij koninklijk besluit te bepalen, tijdstip in werking treden. In artikel XIV is de door de Raad geadviseerde voorziening getroffen voor het geval dat het voorstel van wet tot aanpassing van wetten aan het geregistreerd partnerschap in boek I van het Burgerlijk Wetboek (BW) (Aanpassingswet geregistreerd partnerschap; Kamerstukken II 1996/97, 25 407) op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel of op een later tijdstip tot wet wordt verheven en in werking treedt.

3. *Gelet op een aantal in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting genoemde ontwikkelingen op het terrein van wetgeving inzake leefvormen is besloten te komen tot een eenvoudige definiëring van de diverse te onderscheiden samenlevingsvormen in een aantal sociale-zekerheidswetten. Deze wijzigingen zijn opgenomen in hoofdstuk II, van het voorstel van wet, Samenlevingsvormen. De Raad merkt met betrekking tot dit hoofdstuk het volgende op:*

*a. Ingevolge artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Algemene bijstandswet (Abw) wordt een gezamenlijke huishouding in ieder geval aanwezig geacht indien de belanghebbenden hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en zij met elkaar gehuwd zijn geweest «of eerder voor de verlening van bijstand als gehuwden zijn aangemerkt». Ook de andere sociale-voorzieningswetten – de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen – kennen een soortgelijke regeling. In de voorgestelde wijziging van de sociale-verzekeringwetten is evenwel gekozen voor de ruimere formulering «of ongehuwd-samenlevend zijn geweest».*

*De Raad adviseert de sociale-zekerheidswetten ten aanzien van deze definitie op elkaar af te stemmen, omdat:*

*– een inhoudelijke afwijking tussen de sociale-verzekeringwetten en de sociale-voorzieningswetgeving terzake niet voor de hand ligt;*  
*– de verschillende formulering tussen de sociale-verzekeringwetten en de sociale-voorzieningswetgeving een niet beoogd gevolg heeft. De sociale-voorzieningswetgeving kent door de gekozen formulering een zogenaamde «enge» uitleg doordat alleen rekening wordt gehouden met een eerder ongehuwd-samenleven binnen het regiem van de betrokken wet zelf («of eerder voor de verlening van bijstand als gehuwden zijn aangemerkt»). De sociale-verzekeringwetten kennen door de algemene formulering van «ongehuwd-samenlevend zijn geweest» een «ruime» uitleg doordat ook rekening wordt gehouden met een eerder ongehuwd-samenleven buiten het regiem van de betrokken wet.*

*b. In de voorgestelde aanwijzing 72a, derde lid, onder punt 1, Ar, waarover de Raad op 17 juni 1997 (no. W01.97.0158) advies heeft uitgebracht, is aangegeven wat wordt verstaan onder ongehuwd samenlevende: de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert (met uitzondering van bloedverwanten in de eerste graad). In de voorgestelde aanwijzing 72a, derde lid, onder punt 3, is vervolgens bepaald wat wordt verstaan onder het voeren van een gezamenlijke huishouding.*

*In de voorgestelde teksten in hoofdstuk II van het voorstel van wet is gekozen voor een andere, minder duidelijke opzet. Daar wordt eerst aange-*

*geven wanneer sprake is van een gezamenlijke huishouding, terwijl daarna de niet nader gedefinieerde term ongehuwd-samenlevend wordt gebruikt. De koppeling tussen gezamenlijke huishouding en ongehuwd-samenlevende hangt daardoor in de lucht.*

*De Raad adviseert de opzet van ontwerp-aanwijzing 72a Ar te volgen.*

*c. Samenwonen en samenleven zijn geen identieke begrippen. Samenwonen is een onderdeel van samenleven. In paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt daarom ten onrechte de term ongehuwd-samenwonend gebruikt in plaats van ongehuwd-samenlevend.*

*Het college beveelt aan de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.*

3.a. De Raad adviseert de socialezekerheidswetten ten aanzien van de definitie van de term gezamenlijke huishouding op elkaar af te stemmen. Dit advies is gevolgd door in de tekst van artikel 1 van de sociale verzekeringswetten, zoals voorgesteld in – thans – hoofdstuk III, aansluiting te zoeken bij de tekst van artikel 3 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikten werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

3.b. De Raad adviseert in de voorgestelde teksten in hoofdstuk II (thans hoofdstuk III) de opzet van ontwerp-aanwijzing 72a Ar, waarover de Raad op 17 juni 1997 (no. W01.97.0158) advies heeft uitgebracht, te volgen. Dit advies is opgevolgd waar het betreft de beperking van de gelijkstelling met gehuwden tot meerderjarigen die een gezamenlijke huishouding voeren (met uitzondering van bloedverwanten in de eerste graad). Waar, op grond van het advies van de Raad onder 3.a., de term ongehuwd-samenlevend niet langer in de voorgestelde tekst van artikel 1 van de sociale verzekeringswetten wordt gehanteerd, is het niet noodzakelijk de opzet van ontwerp-aanwijzing 72a Ar voor het overige te volgen.

3.c. De Raad constateert dat in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting ten onrechte de term ongehuwd-samenwonend wordt gebruikt in plaats van ongehuwd-samenlevend. De toelichting is aangepast conform de aanbeveling van de Raad van State door de term ongehuwd-samenwonend te vervangen door ongehuwd-samenlevend.

*4. Ingevolge de voorgestelde wijzigingen in hoofdstuk II, Samenlevingsvormen, wordt artikel 1 van de verschillende socialeverzekeringswetten aangepast door voor de tekst van dat artikel een 1. te plaatsen en vervolgens een aantal leden toe te voegen dan wel door de bestaande tekst van het betrokken artikel te wijzigen. In het reeds genoemde voorstel van wet tot aanpassing van wetgeving aan de invoering van het geregistreerd partnerschap in Boek 1 BW zijn eveneens wijzigingen opgenomen van artikel 1 van de socialeverzekeringswetten.*

*Deze wijzigingen zijn niet op elkaar afgestemd. Zo wordt in beide voorstellen van wet aan artikel 1 van de Ziektewet een tweede lid toegevoegd, waarvan de inhoud echter verschillend is. Noch in het voorliggende voorstel noch in het andere voorstel is voorzien in een bepaling waarin die wijzigingen en de inwerkingtreding daarvan op elkaar zijn afgestemd.*

*De Raad adviseert in de nodige afstemming te voorzien.*

4. De Raad constateert dat zowel in dit wetsvoorstel als in het eerdergenoemde voorstel Aanpassingswet geregistreerd partnerschap wijzigingen zijn opgenomen van artikel 1 van de sociale verzekeringswetten. De Raad adviseert in de nodige afstemming te voorzien.

Op grond van het advies van de Raad is het onderhavige wetsvoorstel aangepast. Hoofdstuk III zal, ingevolge artikel LXXII, tweede lid, in werking treden op de dag na inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Aanpassingswet geregistreerd partnerschap. De wijzigingen in hoofdstuk III van artikel 1 van de sociale verzekeringswetten gaan dan ook uit van de tekst van die artikelen zoals die luiden na inwerkingtreding van de Aanpassingswet geregistreerd partnerschap.

5. In de toelichting op de artikelen XXXIII, onderdelen F, G en J tot en met L, XXXIV, onderdelen G, LXII, derde, vierde en zevende lid, en LXIX van het voorstel van wet wordt aangegeven dat in de wet van 21 december 1995 tot nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (Technische verbeteringen in verband met de wetten TAV, TBA en TZ, alsmede enige andere wijzigingen) (Stb. 691), de zogenoemde Veegwet 1996, een aantal bepalingen is opgenomen voor het geval dat de Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie eerder dan wel later in werking zou treden dan de Veegwet 1996. Een voorziening voor het geval dat deze wetten op hetzelfde tijdstip in werking zouden treden ontbrak. Daarbij was ervan uitgegaan dat deze situatie zich niet zou voordoen. Of wel deze wetten zouden niet op dezelfde dag in werking treden, of wel, indien dit wel het geval zou zijn, zou de volgorde van plaatsing in het Staatsblad bepalend zijn voor de vraag, welke wet het eerst in werking was getreden. Nu de beide wetten op dezelfde dag in werking zijn getreden, is niettemin twijfel gerezen of een aantal voorzieningen wel tot stand is gekomen. Teneinde iedere twijfel op dit punt uit te sluiten zijn deze bepalingen alsnog expliciet in het wetsvoorstel opgenomen, aldus de toelichting.

De Raad wijst erop dat de volgorde van plaatsing in het Staatsblad bepalend is voor de volgorde van de werking van de wettelijke bepalingen die op dezelfde dag in werking treden; hier kan een parallel worden getrokken met de volgorde van de bepalingen binnen één wettelijke regeling. In het licht hiervan is het overbodig, dit uitdrukkelijk te bepalen of de gevolgen van deze regel der chronologie afzonderlijk te regelen, zoals thans wordt voorgesteld in de onderdelen F, G tot en met L van artikel XXXIII en onderdeel G van artikel XXXIV.

In andere gevallen van op één en dezelfde datum in werking tredende wettelijke bepalingen pleegt te worden uitgegaan van de zojuist beschreven regel van de chronologie. Het nu – achteraf – uitdrukkelijk regelen daarvan kan voeding geven aan de gedachte dat de regel in andere gevallen, waarin daarover niets uitdrukkelijk is bepaald, niet zou opgaan. Daarom adviseert de Raad tot schrapping van de genoemde onderdelen.

5. De Raad adviseert tot schrapping van de artikelen XXXIII, onderdelen F, G en J tot en met L, XXXIV, onderdeel G, LXII, derde, vierde en zevende lid, en LXIX van het voorstel van wet. De Raad is van oordeel dat deze onderdelen overbodig zijn en voeding kunnen geven aan de gedachte dat de regel, dat volgorde van plaatsing in het Staatsblad bepalend is voor de volgorde van de werking van de wettelijke bepalingen die op dezelfde dag in werking treden, niet in alle gevallen, waarin daarover niets uitdrukkelijk is bepaald, zou opgaan.

Het kabinet kan zich vinden in de gedachtegang van de Raad. Genoemde artikelonderdelen zijn dan ook geschrapt. In verband hiermee is artikel LXII (thans LXI) aangepast.

6. Ingevolge artikel 20 van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) kunnen, indien voor hetzelfde kind kinderbijslag kan worden betaald ingevolge de AKW en ingevolge een rechtens geldende regeling, bestaande in een ander land, bij ministeriële regeling nadere en zo nodig afwijkende regels worden gesteld ter voorkoming van dubbele kinderbijslag. Met artikel XXXIX, onderdeel F, van het voorstel wordt blijkens de toelichting daarop beoogd ook bij samenloop van kinderbijslag ingevolge de AKW en ingevolge een regeling van een volkenrechtelijke organisatie bij ministeriële regeling nadere en zo nodig afwijkende regels te kunnen stellen.

De redactie van artikel XXXIX, onderdeel F, van het voorstel van wet heeft echter tot gevolg dat bij ministeriële regeling nadere en zo nodig afwijkende regels kunnen worden gesteld ook als er geen samenloop is, maar slechts op grond van één regeling kinderbijslag kan worden genoten. De Raad adviseert daarom in plaats van de in artikel XXXIX, onder F, van het voorstel van wet voorgestelde wijziging, in het bestaande artikel 20 AKW na «bestaande in een ander land» toe te voegen: of ingevolge een regeling van een volkenrechtelijke organisatie.

6. De Raad constateert dat de redactie van artikel XXXIX, onderdeel F, afwijkt van de bedoeling van die regeling en adviseert in de plaats daarvan in het bestaande artikel 20 van de Algemene Kinderbijslagwet, na «bestaande in

een ander land» toe te voegen: of ingevolge een regeling van een volkenrechtelijke organisatie. Dit advies is overgenomen in het thans voorgestelde artikel XL, onderdeel H.

*7. Ingevolge artikel LVIII van het voorstel van wet vervallen de artikelen XXXIV en XL indien de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen vóór het tijdstip van inwerkingtreding van het voorstel van wet in werking is getreden. Het college wijst erop dat dit niet overeenstemt met artikel LVII van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen. Ingevolge dat artikel kunnen voor verschillende artikelen, onderdelen of subonderdelen van die wet verschillende tijdstippen van inwerkingtreding worden vastgesteld. Artikel LVIII van het voorstel van wet dient aan artikel LVII van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen te worden aangepast.*

7. De Raad is van oordeel dat artikel LVIII van het wetsvoorstel aan artikel LVII van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen dient te worden aangepast. Bij nadere beschouwing bleek LVIII ook onderdelen te laten vervallen die terugwerkende kracht hebben tot een tijdstip gelegen voor de inwerkingtreding van de betreffende onderdelen van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen. Artikel LVIII is deswege komen te vervallen.

*8. Op grond van artikel 59a, tweede lid, (oud) ABW, zoals dat luidde tot 1 januari 1996, worden indien de bijstand als gezinsbijstand had moeten worden verleend maar zulks achterwege is gebleven wegens onjuiste of onvolledige inlichtingen, de ten onrechte gemaakte kosten van bijstand mede teruggevorderd van de verzwezen persoon. Concreet gaat het om terugvordering in geval van een schijnverlating of een verzwegen gezamenlijke huishouding. De bijstandsontvanger en de «verzwegen persoon» zijn ingevolge artikel 59a, derde lid, (oud) ABW hoofdelijk aansprakelijk voor de terugbetaling.*

*De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 24 februari 1997, ABV 1997, 6.6, de reikwijdte van dit artikel sterk ingeperkt. Terugvordering op de verzwegen persoon kan niet plaatsvinden over de periode waarin bijstand mede is verleend voor de zich in het gezin bevindende kinderen. In dat geval is de bijstand immers wel als gezinsbijstand verleend, namelijk naar de norm voor een één-oudergezin, zodat artikel 59a, tweede lid, (oud) ABW niet van toepassing is. Dit is blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de wet waarbij artikel 59a (oud) ABW is ingevoegd nadrukkelijk niet de bedoeling geweest van de wetgever (kamerstukken II 1987/88, 20 598, nr. 3, blz.14). De aanwezigheid van kinderen in het gezin laat immers onverlet dat de desbetreffende persoon voor burgemeester en wethouders is verzwegen.*

*Artikel 59a (oud) ABW is – zonder inhoudelijke wijzigingen – bij de herinrichting van de Abw op 1 januari 1996 vervangen door artikel 84 Abw. De Raad adviseert van de gelegenheid gebruik te maken door in het voorstel artikel 84 Abw te repareren.*

8. Het voorstel van de Raad om artikel 84 van de Algemene bijstandswet te repareren is in overweging genomen. De door de Raad aanbevolen wijziging vergt echter eerst nader onderzoek naar de precieze reikwijdte van het arrest van de Hoge Raad van 24 februari 1997, Abv 1997, 6.6. Het is om die reden niet gewenst de aanpassing in dit wetsvoorstel op te nemen.

*9. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

10. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel nog op een aantal punten te wijzigen en aan te vullen. De belangrijkste punten zijn:

– In de bepalingen inzake de tenuitvoerlegging van het besluit waarbij een boete is opgelegd, wordt de regeling inzake de beslagvrije voet op dezelfde wijze van toepassing op de wettelijke vertegenwoordiger van de belanghebbende als op de belanghebbende.

– In artikel 40, vierde lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt een regeling getroffen met betrekking tot herziening van een

arbeidsongeschiktheidsuitkering in verband met toegenomen arbeidsongeschiktheid tijdens het ontvangen van een vervolguiktering.

– In de artikelen 34 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 35 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 28 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en 24 van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet wordt aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen de bevoegdheid gegeven om ambtshalve een uitkering toe te kennen of voort te zetten. Voorwaarde is wel dat het niet toekennen of voortzetten wegens het ontbreken van een (tijdige) aanvraag tot een kennelijke hardheid zou leiden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Namens de Staatssecretaris moge ik U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 juli 1997,  
no. W12.97.0337, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- In artikel XLIII, onderdeel E – nu ook in de aanhef de zinsnede «en personen voorkomt» – «artikel 125, eerste lid, onderdeel a» vervangen door: artikel 125, eerste lid, aanhef en onderdeel a. Een soortgelijke wijziging doorvoeren in de artikelen XLIV, onderdeel B, en XLV, onderdeel C.
- In artikel XXXIII, onder M, in het voorgestelde nieuwe derde lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering «artikel 29a» vervangen door: artikel 29a van de Ziektewet.
- In het voorliggende voorstel opnemen dat in artikel 103, derde lid, van de Algemene bijstandswet «op grond van deze afdeling» wordt vervangen door: op grond van dit hoofdstuk.

*Memorie van toelichting*

- Ten aanzien van regelingen zonder citeertitel aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen bij de plaats van de Staatsbladaanduiding.
- In paragraaf 2 de daar bedoelde EG-richtlijn aanhalen overeenkomstig aanwijzing 89 Ar.