

Vergaderjaar 2011–2012

33 277

Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met de herziening van de definities van gezin en middelen (Wet afschaffing huishoudinkomenstoets)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 mei 2012 en het nader rapport d.d. 25 mei 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 mei 2012, no.12.001160, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met de herziening van de definitie van gezin en de middelentoets (Wet afschaffing huishoudinkomenstoets), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot het weer afschaffen van de huishoudinkomenstoets in de Wet werk en bijstand (WWB)², die per 1 januari 2012 is ingevoerd. In het algemeen behoort wetgeving een zekere bestendigheid te hebben, zowel in het belang van hen voor wie de wet rechten en plichten bevat als van de instanties die met de uitvoering zijn belast. Een zo snelle koersverandering als die van dit wetsvoorstel verdraagt zich slecht met dit uitgangspunt. De Afdeling advisering van de Raad van State is zich echter bewust van de politieke situatie waaruit het voorstel is voortgekomen en die de regering aanleiding heeft gegeven alsnog gehoor te geven aan de kritiek op de huishoudinkomenstoets.

De Afdeling onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt opmerkingen over het voorgestelde overgangsrecht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 mei 2012, nr. 12.001160, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 mei 2012, nr. W12.12.0167/III, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (Stb. 2011, 650).

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het voorgestelde overgangsrecht.

1. Overgangsrecht

In verband met het weer afschaffen van de huishoudinkomenstoets wordt overgangsrecht voorgesteld. De Afdeling merkt daarover het volgende op.

a. Hogere uitkering door afschaffen huishoudinkomenstoets

Op grond van het voorgestelde artikel 78# («Overgangsrecht herziening huishoudinkomenstoets»)¹ blijft een aantal bepalingen van de WWB, zoals deze luidden vóór het afschaffen van de huishoudinkomenstoets, van toepassing op personen die voor die datum een bijstandsuitkering ontvingen, indien die toepassing leidt tot een hogere uitkering. Het is de Afdeling niet op voorhand duidelijk in welke situaties het toepassen van de huishoudinkomenstoets tot een hogere uitkering kan leiden. Zij adviseert de toelichting hierop in te gaan en daarbij een voorbeeld van zo'n situatie te noemen.

b. Toepasselijkheid overgangsrecht

Het voorgestelde artikel 78# («Recht op bijstand voor datum melding»)² bepaalt dat aan personen die zich tussen 26 april 2012 en één maand na publicatie van het voorstel in het Staatsblad hebben gemeld om bijstand aan te vragen, en die als gevolg van de afschaffing van de huishoudinkomenstoets recht hebben op algemene bijstand, die bijstand wordt toegekend met terugwerkende kracht, tot uiterlijk 1 januari 2012.

De Afdeling begrijpt de hier bedoelde bepaling zo dat deze ziet op:

- 1° personen die na 1 januari 2012 hebben afgezien van het doen van een bijstandsaanvraag omdat zij, rekening houdend met de huishoudinkomenstoets, ervan uitgingen dat zij geen recht zouden hebben op bijstand, alsmede op:*
- 2° personen die na 1 januari 2012 wel een bijstandsaanvraag hebben gedaan, maar wier aanvraag is afgewezen op grond van de huishoudinkomenstoets.*

Met betrekking tot het voorgestelde overgangsrecht voor deze twee groepen personen merkt de Afdeling het volgende op.

ad 1°

Blijkens de toelichting hebben de vier grootste gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Divosa (hierna: gemeenten) aangegeven dat het om uitvoeringstechnische redenen niet mogelijk is om met terugwerkende kracht rechtmatig bijstand te verlenen aan aanvragers die zich niet eerder om een bijstandsaanvraag hebben gemeld.³ Gemeenten menen dat voor deze groep personen terugwerkende kracht tot 1 mei 2012 in de rede ligt. Het voorstel houdt, met een beroep op afspraken binnen de Lentecoalitie, geen rekening met deze bezwaren.

Naar het oordeel van de Afdeling verdient het geen rekening houden met bezwaren van de uitvoerder van een wetsvoorstel een inhoudelijke motivering. Zij meent dat verwijzing naar gemaakte politieke afspraken in dat verband onvoldoende is.

De Afdeling adviseert in het licht van de geuite bezwaren de terugwerkende kracht tot 1 januari 2012 voor de onder 1° genoemde groep personen nader te motiveren.

¹ Zie artikel I, onderdeel AB.

² Idem.

³ Zie artikelsgewijze toelichting op artikel 78# («Recht op bijstand voor datum melding»).

ad 2°

Op grond van voorgestelde artikel 78# («Recht op bijstand voor datum melding») dient de onder 2° genoemde groep personen een nieuwe bijstandsaanvraag in te dienen. De slotzin van de toelichting bij de hier bedoelde overgangsbepaling stelt echter dat gemeenten het recht op bijstand herbeoordelen voor personen wier bijstandsaanvraag in de periode 1 januari 2012 tot de datum van inwerkingtreding van het voorstel is afgewezen in verband met de huishoudinkomenstoets.¹ Deze passage lijkt strijdig met de tekst van bedoeld artikel 78#, die uitgaat van een nieuwe aanvraag. Mogelijk heeft de regering bedoeld aan te geven dat gemeenten ambtshalve het recht op bijstand herbeoordelen indien bijstand is toegekend maar, gezien de huishoudinkomenstoets, voor een lager bedrag dan de aanvraag.

De Afdeling concludeert dat het voorstel niet ondubbelzinnig duidelijk regelt of betrokkenen aldus opnieuw een bijstandsaanvraag moeten indienen, danwel of met deze volzin de verwachting tot uitdrukking wordt gebracht dat elke gemeente in beide genoemde situaties ambtshalve overgaat tot herbeoordeling. Bij deze herbeoordeling, naar aanleiding van een nieuwe aanvraag dan wel ambtshalve, rijst verder de vraag of zich niet ook dan uitvoeringstechnische problemen zullen (kunnen) voordoen. Weliswaar gaat het in dat geval (anders dan bij de personen als bedoeld ad 1°) om belanghebbenden die al bij de gemeente bekend zijn, maar dit neemt niet weg dat ook voor hen alsnog hun situatie zal moeten worden vastgesteld en beoordeeld.

De Afdeling adviseert de toelichting in verband met het voorgaande aan te vullen, daarbij een nadere specificatie te geven van hen op wie het overgangsrecht van toepassing is, en het voorstel zo nodig aan te passen.

c. Voorlichting

Voor zover de regering met het overgangsrecht beoogt dat het initiatief ligt bij belanghebbenden, merkt de Afdeling op dat goede voorlichting van groot belang is. Dit geldt temeer nu het gebruik van de overgangsrechtelijke bepaling aan een – tamelijk strakke – termijn is gebonden. Er moet rekening mee worden gehouden dat betrokkenen zich niet al direct na 26 april 2012 bewust zullen zijn van de komende intrekking van de huishoudinkomenstoets. Zo bezien, lijkt de voorgestelde termijn van een maand na publicatie van de wet in het Staatsblad aan de krappe kant, zeker indien die plaatsing nog vlak voor de zomerperiode zou kunnen gebeuren.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en uiteen te zetten op welke wijze voorlichting zal worden gegeven over de voorwaarden om alsnog een aanvraag in te dienen om met terugwerkende kracht in aanmerking te komen voor algemene bijstand.

1.a Hogere uitkering door schaffen huishoudinkomenstoets

In het wetsvoorstel wordt overgangsrecht geregeld voor personen die op de dag voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel recht op algemene bijstand hadden en door de afschaffing van de huishoudinkomenstoets een lagere bijstandsuitkering zouden krijgen. Conform het advies van de Afdeling is de toelichting verduidelijkt met een voorbeeld waarin deze situatie kan voorkomen.

¹ Zie laatste volzin van de toelichting op het in artikel I, onderdeel AB, voorgestelde artikel 78# («Recht op bijstand voor datum melding»).

1.b Toepasselijkheid overgangsrecht

ad 1. Voor personen die na 1 januari 2012 een bijstandsaanvraag hebben gedaan, maar van wie de aanvraag is afgewezen als gevolg van de huishoudinkomenstoets, kunnen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2012 alsnog recht op bijstand krijgen. Dit geldt ook voor personen die na 1 januari 2012 hebben afgezien van een bijstandsaanvraag («niet-aanvragers»), omdat zij, rekeninghoudend met de huishoudinkomenstoets, ervan uitgingen dat zij geen recht zouden hebben op bijstand. De vier grootste gemeenten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Divosa hebben aangegeven dat zij voor de «niet-aanvragers» terugwerkende kracht tot 1 januari 2012 ongewenst vinden en dat terugwerkende kracht tot 1 mei 2012 in de rede ligt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is nader gemotiveerd waarom de regering terugwerkende kracht tot 1 mei 2012 voor deze «niet-aanvragers» niet onderschrijft. Dit zou namelijk leiden tot ongerechtvaardigde ongelijke behandeling ten opzichte van personen die vanaf 1 januari 2012 wel een aanvraag tot bijstand hebben gedaan en waarvan de aanvraag is afgewezen.

ad 2. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is voor de duidelijkheid in de memorie van toelichting een overzicht opgenomen van de verschillende groepen die door afschaffing van de huishoudinkomenstoets geraakt worden en wat de gevolgen voor deze verschillende groepen zijn. Daarnaast is in de memorie van toelichting aangegeven in welke situaties herbeoordeling dient plaats te vinden en is tevens de verwachting opgenomen dat dit tot extra werk voor gemeenten zal leiden, maar – anders dan bij vorenbedoelde toekenningen met terugwerkende kracht – niet tot inhoudelijke uitvoeringstechnische problemen. Tenslotte is er in het wetsvoorstel een artikel opgenomen dat regelt dat voor personen die bijstand ontvangen van gemeente maar door afschaffing van de huishoudinkomenstoets met terugwerkende kracht over dezelfde periode onder de SVB komen te vallen, de SVB de bijstandsuitkering over de desbetreffende periode aan de gemeente zal uitbetalen.

1.c Voorlichting

De regering heeft besloten naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering om de termijn waarin van de overgangsrechtelijke bepaling gebruik kan worden gemaakt te verruimen naar twee maanden na publicatie van de wet in het Staatsblad.

De regering is evenals de Afdeling advisering van mening dat goede voorlichting over het wetsvoorstel en het bijbehorende overgangsrecht van groot belang is. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal gemeenten ondersteunen door standaard voorlichtingsmateriaal ter beschikking te stellen

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering zijn overgenomen.

3. Overige aanpassingen

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enkele wijzigingen van technische aard aan te brengen.

De Afdeling advisering van 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,
J. P. H. Donner*

Ik moge 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 staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.12.0167/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Aan het slot van het in artikel I, onderdeel AB, voorgestelde artikel 78# («Recht op bijstand voor datum melding»), onderdeel a, WWB toevoegen: en.
- In het in artikel I, onderdeel S, voorgestelde artikel 41, vierde lid, WWB na «alleenstaanden en alleenstaande ouders» invoegen: jonger dan 27 jaar.