

Vergaderjaar 2002–2003

28 960

Invoering van de Wet werk en bijstand (Invoeringswet Wet werk en bijstand)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 mei 2003 en het nader rapport d.d. 6 juni 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 maart 2003, no. 03.001267, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, drs. M. Rutte, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot invoering van de Wet werk en bijstand (Invoeringswet Wet werk en bijstand).

De Invoeringswet Wet werk en bijstand (hierna: de Invoeringswet) regelt de invoerings- en overgangsbepalingen in verband met de beoogde vervanging van de Algemene bijstandswet (Abw) en enkele andere regelingen door de Wet werk en bijstand (WWB).^{2, 3}

Ook voorziet de Invoeringswet er in dat naast de WWB gedurende enige jaren een aantal wettelijke uitkeringen voorzieningsregelingen wordt gehandhaafd en aangevuld met bepalingen uit de te vervangen Abw en uit enkele andere wettelijke regelingen, omdat die na het vervallen van onder meer de Abw niet kunnen worden gemist. Het betreft de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet IOAZ) en de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK). In deze wetten worden de bepalingen uit de WWB overgenomen met betrekking tot de rechten en plichten die gericht zijn op reïntegratie, evenwel zonder overname van de maatwerkopzet van de WWB.⁴ In de WIK worden tevens enkele inmiddels gebleken tekortkomingen weggenomen.⁵ Verder voorziet de Invoeringswet in de voortzetting van bestaande wettelijke regelingen in afwachting van een nog te vervaardigen nieuwe inkomensvoorziening voor zelfstandigen, van een nieuw stelsel van partner- en kinderalimentatie en van nieuwe regelingen inzake arbeidsongeschikten.⁶ Het wetsvoorstel geeft de Raad van State aanleiding tot vragen over enkele onderdelen van het voorgestelde overgangsrecht en tot opmerkingen van overwegend wetstechnische aard. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

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

² Zie voor het wetsvoorstel Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nrs. 1 en 2.

³ Invoeringswet, artikelen 2 tot en met 22.

⁴ Invoeringswet, artikelen 23 tot en met 25; memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

⁵ Invoeringswet, artikel 25.

⁶ Memorie van toelichting, paragrafen 1, tweede alinea; en 3.1.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 maart 2003, nr. 03.001267, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2003, nr. W12.03.0100/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft enkele vragen en maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Hierop wordt onderstaand ingegaan.

Overgangsrecht

1. Artikel 2 – Intrekking wetten en besluit

In artikel 2, eerste lid, worden de Abw, de Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet, de Wet inschakeling werkzoekenden, de Wet financiering Abw, Wet IOAW en Wet IOAZ, en het Besluit in- en doorstroombanen ingetrokken. In artikel 2, tweede lid, wordt bepaald dat voor verschillende artikelen of onderdelen van deze wetten en het besluit het tijdstip waarop deze vervallen verschillend kan worden gesteld.

Uitgangspunt is dat met ingang van het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van de WWB, 1 januari 2004¹, het nieuwe recht op grond van die wet gaat gelden. In de toelichting op artikel 2 wordt opgemerkt dat op grond van dat artikel samen met artikel 85 WWB, op een viertal punten de werking van de bepalingen van de WWB kan worden uitgesteld tot de gemeentelijke reïntegratie- en afstemmingsverordening in werking is getreden, doch uiterlijk tot drie maanden na de inwerkingtreding van de WWB. Een van die punten is de regeling van boeten en maatregelen op grond van de artikelen 14 tot en met 14f en 142a Abw, waaraan hierna aandacht zal worden besteed.

Omdat niet duidelijk is hoe artikel 2, tweede lid, zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 4, kan onduidelijkheid en derhalve rechtsonzekerheid ontstaan over het in de overgangsperiode geldende recht, dat gelet op het bepaalde in artikel 4, derde en vierde lid, tot 12 maanden na de inwerkingtreding kan gelden. Uit de wet blijkt niet welke gevolgen die verhouding heeft voor onder meer de bijstandgerechtigde.

Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de bedoelde verhouding betekent voor de in artikel 4, eerste lid, genoemde besluiten. Dit artikellid betreft, in samenhang met de omschrijving van bestaande wetten in artikel 1, besluiten op grond van de Abw – of een andere daarin vermelde wet – zoals de wet geldt op de peildatum. Uitgaande van de inwerkingtreding per 1 januari 2004 is, gelet op artikel 1, aanhef en onder b, de peildatum 31 december 2003.

Artikel 2, tweede lid, maakt het mogelijk de werkingsduur te verlengen van bestaande bepalingen op grond waarvan besluiten worden genomen. Een besluit dat na de peildatum wordt genomen op grond van de in artikel 2, tweede lid, in werkingsduur verlengde bepalingen, kan echter op grond van artikel 4, eerste lid, niet worden aangemerkt als een besluit op grond van de WWB dat met inachtneming van artikel 4, derde lid, binnen 12 maanden na de inwerkingtreding van die wet daarmee in overeenstemming moet worden gebracht.²

Voorts kan het in voorkomende gevallen noodzakelijk zijn bepalingen die na de inwerkingtreding van de WWB blijven gelden, te wijzigen om reden dat de daarin opgenomen bedragen of gegevens zijn verouderd, of omdat er verwijzingen veranderen. Artikel 2, tweede lid, biedt daarvoor echter geen ruimte.

Verder wordt in de toelichting op artikel 2 opgemerkt dat in het inwerkingtredingsbesluit naast de in de toelichting genoemde onderwerpen ook nog andere zaken kunnen worden geregeld. In de toelichting wordt één voorbeeld gegeven. Nu kennelijk wordt beoogd om meer en andere zaken te regelen, is het juist vanwege de complicaties die bij toepassing van overgangsrecht kunnen optreden, van belang om in de toelichting bij de Invoeringswet daarop in te gaan.

De Raad adviseert een zodanige samenhang tussen artikel 2, tweede lid, en de daaropvolgende artikelen aan te brengen dat onduidelijkheid over de consequenties van het van toepassing zijnde overgangsrecht wordt voorkomen. Verder beveelt hij aan in de toelichting in te gaan op de hiervóór aan de orde gestelde punten, te voorzien in een toereikende wettelijke grondslag voor alle nodige aanpassingen, en indien nodig tijdig te voorzien in actualisering van de bepalingen waarvan de werkingsduur wordt verlengd.

¹ Zie voor dit tijdstip de memorie van toelichting, paragraaf 2.1, eerste alinea.

² Dit geldt evenzo voor de besluiten als bedoeld in artikel 4, tweede lid, in samenhang met het vierde lid.

1. Het kabinet deelt de constatering van de Raad dat de samenhang tussen de artikelen 2, tweede lid, en artikel 4, mede met het oog op de rechtszekerheid, moet worden verduidelijkt. Hiertoe wordt aan artikel 4 een vijfde lid toegevoegd waaruit volgt dat ook besluiten die burgemeester en wethouders nemen op grond van artikel 2, tweede lid, (doorwerkende bepalingen van bijvoorbeeld

de Abw) gelden als door hen genomen besluiten op grond van de WWB (artikel 4, eerste of tweede lid) en dat deze besluiten binnen twaalf maanden na inwerkingtreding van de WWB in overeenstemming moeten worden gebracht met de WWB. De toelichting op artikel 4 is overeenkomstig aangepast. Tevens wordt thans in de toelichting op artikel 2, tweede lid, duidelijker aangegeven wat er op grond van die bepaling en artikel 85 van de WWB in het inwerkingtredingsbesluit zal worden geregeld. Het kabinet beoogt daarin niet meer te regelen dan wat in die toelichting wordt aangekondigd. In het overgangsrecht (hoofdstuk 2) is hiermee naar de mening van het kabinet afdoende rekening gehouden. Mocht het in het kader van de goede invoering van de WWB op enig moment nodig blijken meer en andere zaken te regelen dan het kabinet momenteel noodzakelijk acht, dan zal daartoe gebruik worden gemaakt van artikel 70. Daarbij zal uiteraard ook rekening worden gehouden met eventuele overgangsrechtelijke complicaties. Hierop wordt in de toelichting op dat artikel nader ingegaan. Het kabinet acht het verder, mede gezien het bovenstaande, niet waarschijnlijk dat het noodzakelijk zal zijn bepalingen te wijzigen die na de inwerkingtreding van de WWB blijven gelden. Omdat zulks echter niet op voorhand geheel is uit te sluiten, is naar aanleiding van deze opmerking van de Raad een derde lid aan artikel 2 toegevoegd, op grond waarvan bij ministeriële regeling rekening kan worden gehouden met de gevolgen van de toepassing van het tweede lid van dat artikel.

2. Artikel 6 – Terugvordering, verhaal, boetes en maatregelen

Zoals in punt 1 is aangehaald, kan de werking van de artikelen 14 tot en met 14f en 142a van de Abw, (boeten en maatregelen) op grond van artikel 2, tweede lid, worden verlengd tot uiterlijk drie maanden na de inwerkingtreding van de WWB.

In de toelichting op artikel 6 wordt ingegaan op het geval dat na de inwerkingtreding van de WWB wordt vastgesteld dat vóór of op de peildatum – 31 december 2003 – een boete of maatregel had moeten worden opgelegd. Dan, zo wordt betoogd, is niet de Abw, maar artikel 18, tweede lid, WWB van toepassing en wordt met deze onmiddellijke werking van de WWB bereikt dat vanaf dat moment voor alle belanghebbenden hetzelfde verlagingenregime voor de bijstandsnorm geldt.

Allereerst merkt de Raad op dat deze opvatting niet duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht in artikel 6. Evenmin wordt aangegeven wat in dat verband de ratio is van de verlenging van de termijn van artikelen 14 tot en met 14f en 142a Abw als hiervoor bedoeld.

Als het tweede lid van artikel 6 moet worden gelezen zoals uit de toelichting valt af te leiden, dan dient in de toelichting ook te worden ingegaan op de verhouding tussen het eerste en het tweede lid waar het betreft terugvordering of anderszins terugbetaling en verhaal van bijstand vóór de peildatum, omdat de constatering van ten onrechte op grond van de Abw verleende bijstand, zowel op grond van het eerste als het tweede lid, van na de peildatum kan zijn. Op grond van de toelichting bij artikel 6 zou voor gedragingen van de bijstandvrager die hebben plaatsgevonden vóór de peildatum (en die mogelijk plaatsvinden tijdens de verlengingsperiode als hiervoor bedoeld) ten tijde van de Abw, alsnog een maatregel ingevolge de WWB kunnen worden opgelegd. Voorzover met de voorgestelde hiervóór weergegeven opzet het nieuwe recht nadeliger uitwerkt dan het oude recht, is het volgende van belang.

Met artikel 18, tweede lid, WWB wordt onder meer beoogd, zeer ernstige misdragingen van de bijstandvrager met een verlaging te treffen.¹ Daarbij lijkt primair voorop te staan de persoon van de zich misdragende bijstand-ontvanger te treffen, en niet primair een herstel van de gewenste situatie te bewerkstelligen in de zin van een reparatoire boete of maatregel. De op grond van artikel 18 beoogde maatregel kan in dit geval worden aangemerkt als een maatregel met een punitief karakter.

Voorzover onder het nieuwe recht van de WWB een zwaardere sanctie is voorzien dan onder het oude recht van de Abw, is die sanctieverzwarende niet in overeenstemming met het sanctierecht. Een bijzonder rechtsbeginsel van het sanctierecht is immers dat toepassing van gewijzigde sanctiebepalingen in het algemeen slechts betrekking mogen hebben op feiten die plaatsvinden na de datum van inwerkingtreding van die wijziging.²

In het geval dat in de toelichting wordt besproken, heeft weliswaar de constatering van de betrokken daad plaatsgevonden na inwerkingtreding van

¹ In punt 16 van het nader rapport WWB, Kamerstukken II 2002/03, 28 870, A, wordt ontkend dat hier sprake is van een punitieve sanctie.

² Kamerstukken II 1999/2000, 26 934, nr. 1, blz. 9.

de WWB, maar de daad/overtreiding zelf heeft dan al plaatsgevonden onder de oude wet, de Abw. In een dergelijke situatie dient het ten tijde van de overtreiding geldende sanctierecht te worden toegepast en daarvan kan slechts worden afgeweken indien het nieuwe sanctierecht voor betrokkene gunstiger is.¹

De Raad adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden en artikel 6 dienovereenkomstig aan te passen.

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn artikel 6 en de toelichting daarop gewijzigd en beter op elkaar afgestemd. Het tweede lid is vervallen en aan het oorspronkelijke eerste lid zijn de boetes en maatregelen toegevoegd. Daarmee wordt nu in artikel 6 bepaald dat bij constatering na de inwerkingtreding van de WWB van boete- of maatregelwaardig gedrag dat betrekking heeft op bijstand verleend vóór of op de peildatum, het boeten- en maatregelenregime van toepassing is zoals bepaald bij of krachtens de artikelen 14 tot en met 14f van de Abw. Hiervoor is gekozen om, zoals is aangegeven door de Raad, uit te sluiten dat bijstand die is verleend op grond van de Abw wordt getroffen door een mogelijk zwaardere sanctie op grond van de WWB. In de toelichting wordt nader op deze keuze ingegaan. De ratio van de mogelijke verlenging van de termijn van de artikelen 14 tot en met 14f en 142a van de Abw op grond van artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel is het scheppen van een vast beleidskader terzake voor de periode tussen de inwerkingtreding van de WWB en de invoering van de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de WWB; zie hierover ook punt 1. Om ook in die situaties uit te sluiten dat het tijdstip waarop het boete- of maatregelwaardige gedrag is geconstateerd, leidt tot een mogelijk zwaardere sanctie op grond van de gemeentelijke verordening, geldt het boeten- en maatregelenregime van de Abw ook voor bijstand die is verleend in de periode.

Op deze manier wordt in artikel 6 op consequente wijze geregeld dat het regime van de Abw van toepassing is op terugvordering, verhaal, boeten en maatregelen met betrekking tot bijstand die is verleend vóór of op de peildatum. Daarnaast is hiermee geregeld dat ten aanzien van boeten en maatregelen het verlengde Abw-regime van toepassing is op bijstand die is verleend vóór de inwerkingtreding van de verordening.

Wat betreft de opmerking van de Raad over het mogelijk punitieve karakter van het opleggen van een maatregel aan een zich misdragende bijstandsontvanger, merkt het kabinet op dat in artikel 18, tweede lid, van de WWB is geregeld dat ook het zich zeer ernstig misdragen jegens het college, onderdeel is van de aan de bijstand verbonden verplichtingen.

3. Artikel 10 – Categoriale bijzondere bijstand

In de toelichting op artikel 10 wordt benadrukt dat de WWB anders dan de Abw geen categoriale bijzondere bijstand kent en dat alleen lopende rechten gedurende een afzienbare termijn gehandhaafd blijven. Lopende collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen ten behoeve van uitkeringsgerechtigden kunnen daarentegen voor onbepaalde tijd worden verlengd. Onder de WWB kunnen gemeenten niet alsnog die collectieve verzekering aangaan.² Dit wekt de indruk dat niet-collectief verzekerden zelf een individuele aanvullende ziektekostenverzekering dienen aan te gaan, waarvoor dan, anders dan degenen die door de gemeenten collectief verzekerd blijven, tot vermijding van onbillijkheden, financiële compensatie in de lijn der verwachting ligt. De Raad adviseert in de memorie van toelichting de hiervoor bedoelde financiële gevolgen van het sluiten van een individuele aanvullende ziektekostenverzekering voor de desbetreffende uitkeringsgerechtigden te bespreken, daarbij aan te geven of daarbij onbillijkheden kunnen optreden, en zo ja of deze financieel zal worden gecompenseerd door de gemeentebesturen.

3. Bij het overgangsrecht betreffende de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering is aansluiting gezocht bij de bestaande situatie. Aangegeven is dat gemeenten die een dergelijke verzekering hebben, die kunnen voortzetten en ook nieuwe verzekerden kunnen toelaten. Daarnaast heeft een gemeente de mogelijkheid om op individuele basis bijzondere bijstand te verlenen voor een aanvullende ziektekostenverzekering. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting op artikel 10 nader ingegaan op de situaties die zich

¹ Zie voor een vergelijkbare benadering artikel 16 van de Grondwet.

² Toelichting op artikel 10, slotzin.

hierbij kunnen voordoen en op de mogelijkheden die een gemeente heeft om onbillijkheden te voorkomen.

4. Artikel 11 – Woonwag en -schip

Artikel 50 WWB bevat de regeling van de gevolgen voor de bijstand van het vermogen gebonden in voor bewoning bestemde zaken. Ten opzichte van de Abw is de regeling gewijzigd in die zin dat zij niet alleen van toepassing is op registergoederen, maar ook op niet-registergoederen zoals woonwagens en woonschepen onder een bepaald tonnage.

Met het wetsvoorstel wordt onder meer beoogd te voorkómen dat woonboot- of woonwag enbewoners die vóór de inwerkingtreding van de WWB een bijstandsuitkering ontvangen, worden geconfronteerd met de omzetting van reeds toegekende bijstand om niet in een lening. Daarom is in artikel 11 van het wetsvoorstel bepaald dat de vorm van bijstandsverlening na de invoering van de WWB niet wijzigt. Een uitzondering geldt voor woonboot- en woonwag enbewoners die na de peildatum, dat wil zeggen na 31 december 2003, gedurende 12 maanden geen recht op bijstand hebben gehad. Dit betekent dat bij een periode korter dan één jaar de oude regeling weer gaat gelden en derhalve bijstand om niet wordt verleend.

In de toelichting op artikel 11 wordt gesteld dat het onverkort van toepassing doen zijn van de WWB zonder overgangsrecht als niet-billijk wordt beschouwd. Zonder nadere uiteenzetting is deze stelling niet duidelijk. Een oogmerk van de WWB is, de rechtsgelijkheid te bevorderen en het hiaat weg te nemen dat in deze door de rechtspraak is geconstateerd.¹ Mede gelet op dit oogmerk dient een permanent afwijkende behandeling van woonboot- en woonwag enbewoners ten opzichte van bewoners van andere woningen van een dragende motivering te worden voorzien.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Terecht merkt de Raad op dat, gelet op het oogmerk van de WWB om de rechtsgelijkheid bij het in aanmerking nemen van vermogen in woonruimte in eigendom te bevorderen en het hiaat weg te nemen dat in de rechtspraak is geconstateerd, de afwijkende behandeling van woonboot- en woonwag enbewoners van een draagkrachtige motivering dient te worden voorzien. Hiertoe is artikel 11 en de toelichting daarop aangepast.

5. Artikel 12 – Krediethypotheek

Uit de toelichting op artikel 12 blijkt dat de datum van vestiging van een krediethypotheek doorslaggevend is voor de bepaling of het oude dan wel het nieuwe recht van toepassing zal zijn. Deze datum wordt in belangrijke mate bepaald door de behandelings- en afhandelingsduur van de aanvraag om een krediethypotheek. De belanghebbende wordt daardoor voor de toepassing van het oude dan wel nieuwe recht afhankelijk van buiten zijn macht liggende (tijds)factoren. In het belang van de rechtszekerheid ligt het eerder voor de hand, te denken aan een minder willekeurig tijdstip, bijvoorbeeld de datum van aanvraag van de krediethypotheek of van totstandkoming van de obligatoire krediethypotheekovereenkomst.

De Raad beveelt aan, in het licht van het voorgaande in te gaan op de gevolgen van de datum van hypotheekvestiging als beslissende datum voor de toepassing van het oude respectievelijk het nieuwe recht en geeft in overweging, in plaats van de datum van vestiging voor een alternatief te kiezen dat aan de aanvrager van een krediethypotheek vóór de peildatum, meer rechtszekerheid biedt.

5. Het kabinet onderschrijft de door de Raad genoemde bezwaren tegen het gebruik van de datum van vestiging van de krediethypotheek bij de toepassing van het overgangsrecht. Om die reden is dit criterium vervangen door de datum van aanvraag. Aangezien het regime van de WWB op dit punt gunstiger is dan de Abw is verder bepaald dat deze datum ligt na de datum van publicatie van de WWB in het Staatsblad. Artikel 12 en de toelichting daarop zijn overeenkomstig aangepast.

6. Artikel 13 – Verhaal

Tot het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 56, 61 en 62 WWB kunnen de kosten van bijstand worden verhaald overeenkomstig het thans bepaalde in de Abw. Daarmee wordt de bestaande plicht tot kostenverhaal

¹ WWB, memorie van toelichting, toelichting op artikel 50.

gewijzigd in een bevoegdheid van de gemeente en aangesloten bij het bepaalde in de WWB. In de toelichting wordt niet duidelijk aangegeven of artikel 13 alleen van toepassing is in die gevallen waarin de verhaalsmogelijkheid ontstaat na de peildatum of ook in die gevallen waarin na de peildatum wordt geconstateerd dat er voor de peildatum een verhaalsmogelijkheid bestond. Noch uit de toelichting op artikel 6, noch uit die op artikel 13 valt af te leiden wat de verhouding is tussen deze artikelen op het punt van verhaal.

De Raad adviseert artikel 13 in vorenbedoelde zin te wijzigen en in de toelichting aan het vorenstaande aandacht te besteden.

6. Zoals is aangegeven bij punt 2 van dit nader rapport wordt in artikel 6 geregeld dat verhaal van bijstand die vóór of op de peildatum is verleend, plaats vindt op grond van de Abw. Dit betekent dat als in dit geval de verhaalsactie wordt gestart na de inwerkingtreding van de WWB het verplichte verhaal conform de Abw van toepassing is.

De Raad constateert terecht dat het verband tussen artikel 6 en artikel 13 op dit punt niet geheel duidelijk is. In artikel 13 en de toelichting daarop is verduidelijkt dat artikel 13 alleen ziet op verhaal van bijstand die na de peildatum is verleend, tot de invoering van een nieuw stelsel van kinderalimentatie. Tevens is in de toelichting op dat artikel aangegeven dat de mogelijkheid van verhaal op de ex-partner komt te vervallen zodra de artikelen 56, 61 en 62 van de WWB zijn ingevoerd.

Wetswijzigingen

7. Twee financieringssystemen gelijktijdig

De WWB brengt een nieuw financieringssysteem mee, dat uitgaat van 100% budgettering. Ingevolge de Invoeringswet wordt het bestaande financieringssysteem, dat grotendeels op het declaratiestelsel berust, voorshands gehandhaafd voor de Wet IOAZ, de Wet IOAW en de WIK. Het bestaande systeem blijft ook voor de bijstandsfinanciering gelden voorzover de huidige financiering wordt voortgezet ingevolge artikel 85 WWB dan wel artikel 2, tweede lid, van de Invoeringswet.

Het gevaar kan zich voordoen van onbedoelde vermenging van de twee systemen. Dit geldt vooral bij de reïntegratietrajecten voorzover daarin onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen personen voor wie het nieuwe financieringssysteem zal gelden en personen voor wie het oude financieringssysteem nog van toepassing is.

Bij het gelijktijdig toepassen van twee verschillende financieringssystemen valt het als regel niet uit te sluiten dat er complicaties optreden in de administraties in dit geval van de gemeenten.

In de toelichting wordt aan de risico's van het gelijktijdig hanteren van twee financieringssystemen weinig aandacht besteed. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op deze samenloop in te gaan en daarbij tevens te bespreken hoe de nadelen daarvan kunnen worden ondervangen althans kunnen worden beperkt, alsook voor wiens rekening de nadelige financiële consequenties komen.

7. De Raad constateert terecht dat er naast de financieringssystematiek van de WWB in 2004 een eigenstandige financieringssystematiek voor de IOAW, de IOAZ en de WIK blijft bestaan. Echter, zowel de reïntegratietrajecten van personen die een uitkering op grond van de WWB ontvangen als de trajecten van personen met een IOAW- of IOAZ-uitkering komen ten laste van het reïntegratiebudget van de WWB. Voor de reïntegratietrajecten geldt daarmee één regime voor de WWB, de IOAW en de IOAZ.

Voor de uitkeringen op grond van genoemde regelingen gelden wel twee verschillende systematieken. Doordat per wet en daarmee per doelgroep maar één financieringssystematiek wordt gehanteerd acht het kabinet het risico minimaal dat er als gevolg van de invoering van de WWB complicaties in de administratie ontstaan.

Anders dan de Raad veronderstelt geldt voor de periode dat, krachtens artikel 2, tweede lid, van deze Invoeringswet, bepalingen van de Abw doorlopen na de inwerkingtreding van de WWB, al de financieringssystematiek van de WWB. Naar de mening van het kabinet is er dan ook geen risico van onbedoelde vermenging van twee systemen.

8. *Artikelen 23 en 24 – Wet IOAZ, artikel 53 en Wet IOAW, artikel 53*
Met het nieuwe artikel 53 Wet IOAZ en Wet IOAW wordt beoogd, de bepalingen in de WWB die de bevoegdheid van de ministeriële aanwijzing aan burgemeester en wethouders betreffen, over te nemen.¹ De WWB-bepaling «In een aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen burgemeester en wethouders de uitvoering in overeenstemming hebben gebracht met deze aanwijzing.»² wordt echter zonder motivering weggelaten. Deze bepaling lijkt niet alleen relevant voor de WWB, maar ook voor artikel 53 Wet IOAZ en Wet IOAW.

De Raad adviseert de aangehaalde bepaling alsnog op te nemen in artikel 53 Wet IOAZ en Wet IOAW, dan wel de weglating hiervan te motiveren in de toelichting.

8. Het advies van de Raad om de aangehaalde bepaling alsnog over te nemen in artikel 53 van de IOAW en de IOAZ wordt overgenomen. Hiermee wordt een omissie hersteld.

9. *Artikelen 23 en 24 – Wet IOAZ, artikel 58, en Wet IOAW, artikel 58*
Artikel 58 Wet IOAZ en Wet IOAW is een kopie van artikel 5 van de Wet financiering Abw, Wet IOAW en Wet IOAZ. Zonder motivering is overname achterwege gelaten van het derde lid van dat artikel 5, waarin het gaat om de overlegging vooraf aan de Staten-Generaal van het jaarlijkse ontwerpbesluit. In dat ontwerpbesluit wordt het jaarbedrag vermeld dat beschikbaar is voor de uitkeringen Wet IOAZ. In artikel 58 Wet IOAZ en Wet IOAW wordt, in het tweede lid, wél voorzien in de vervaardiging van het ontwerpbesluit, maar niet in de overlegging vooraf van dat ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal. De Raad adviseert in die overlegging, indien deze onbedoeld vervalt en nog steeds nodig zal zijn, alsnog te voorzien in artikel 58 Wet IOAZ en Wet IOAW, of anders in de toelichting te vermelden waarom dit achterwege wordt gelaten.

9. Het achterwege laten van de overlegging is een bewuste keuze. Het kabinet acht het, gezien zijn uitgangspunt dat de IOAW en IOAZ in hun huidige vorm een tijdelijk karakter hebben³, niet meer opportuun deze procedure wettelijk te regelen. Voor het jaar 2004, uitgaande van inwerkingtreding van de artikelen 23 en 24 van deze wet met ingang van 1 januari van dat jaar, zou dit bijvoorbeeld al meteen overgangsrecht vergen; anders kunnen de gemeenten op zijn vroegst pas in de loop van januari 2004 zekerheid hebben over de hoogte van hun uitkering. Deze motivering is eveneens opgenomen in de toelichting op artikel 23, onderdeel V.

10. *Artikel 24 – Wet IOAW, artikel 59e*
In artikel 59e Wet IOAW worden in het tweede lid voor de completering van het vergoedingensysteem artikelen en artikelonderdelen van de WWB van overeenkomstige toepassing verklaard. Enkele van die artikelen en artikelonderdelen van de WWB bevatten echter delegatiebepalingen.⁴ Het is niet wenselijk dat de basis voor delegatie wordt gezocht in andere wetten door deze in de onderhavige wet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Een dergelijke opzet kan onder meer tot gevolg hebben dat een toekomstige wijziging van de delegatiegrondslagen in andere wetten onvoorziene gevolgen heeft voor de regelingen die totstandkomen op grond van de wettelijke bepalingen waarin die delegatiegrondslagen van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

De Raad adviseert deze vorm van overeenkomstige toepassing te vermijden en te zorgen voor duidelijke delegatiegrondslagen mede ter voorkoming van interpretatieproblemen in de sfeer van analoge uitleg van de WWB naar de Wet IOAW.

De Raad beveelt daarom aan de desbetreffende artikelen van de WWB, na aanpassing op grond van de Wet IOAW-vereisten, over te nemen in de Invoeringswet.

¹ Zie de toelichting op artikel 23, onderdeel U.

² Zie WWB, artikel 76, derde lid, slotzin.

³ Zie paragraaf 3.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

⁴ Deze delegatiebepalingen zijn vermeld in de artikelen 69, tweede lid, 70, vierde lid, en 75, aanhef, WWB.

10. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is nog eens goed gekeken naar artikel 59i van de IOAZ en 59e van de IOAW. Bij nader inzien blijken de tweede leden van deze artikelen, waarin artikelen van de WWB van overeenkomstige toepassing worden verklaard, overbodig. Op grond van de eerste leden brengen burgemeester en wethouders de kosten van reïntegratievoorzieningen voor personen met een IOAZ respectievelijk IOAW-uitkering ten

laste van het werkdeel van de WWB. Daarmee zijn deze kosten onderdeel van dat werkdeel en zijn de artikelen 59, tweede en derde lid, 70 en 75, onderdeel a, van de WWB er rechtstreeks op van toepassing. Artikel 23, onderdeel V, artikel 24, onderdeel V, en de toelichtingen daarop zijn overeenkomstig aangepast.

11. Inwerkingtreding

In de toelichting op artikel 71 wordt opgemerkt dat de Invoeringswet in beginsel tegelijk met de WWB in werking zal treden. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2004.

Volgens het college kunnen, mede in het licht van actuele ontwikkelingen, voor die spoedige inwerkingtreding de volgende complicerende factoren worden onderkend.

- *De WWB en de Invoeringswet gezamenlijk brengen een aanzienlijke omschakeling mee voor de gemeenten en de Centra voor werk en inkomen (CWI's). Daarnaast blijft gedurende enige tijd een aantal van de WWB afwijkende bepalingen van kracht, zodat de gemeenten in feite met de toepassing van twee wettelijke systemen worden belast.*
- *Te voorzien valt dat onder meer als gevolg van de ingetreden economische recessie de werkgelegenheid afneemt en de werkloosheid toeneemt, wat zal leiden tot een aanzienlijke instroom van uitkeringvragers, waardoor de druk op het CWI aanzienlijk zal toenemen.*
- *Voor de uitvoering van het nieuwe stelsel zijn de uitvoerende instanties voor een belangrijk deel afhankelijk van de tijdige opbouw, invoering en realisatie van de daarvoor noodzakelijke ICT-voorzieningen en elektronische gegevensbestanden. Daar komt bij dat de uitvoeringsprogramma's en apparatuur van de gemeenten en de CWI's op elkaar moeten worden/zijn afgestemd zodat de noodzakelijke onderlinge gegevens-uitwisselingen op de datum van inwerkingtreding ook mogelijk zijn.*
- *De behandeling in de Staten-Generaal van de WWB en de Invoeringswet zal redelijkerwijs de nodige tijd vergen. Het valt niet uit te sluiten dat de wetsvoorstellen als gevolg van amendering worden gewijzigd. Als gevolg daarvan kan kort vóór 1 januari 2004 nog blijken dat belangrijke wijzigingen in de uitvoerings- en ICT-sfeer noodzakelijk zijn, waardoor de uitvoering van de invoering van beide wetten per 1 januari 2004 in het gedrang komt.*

Bij eerdere reorganisaties als gevolg van wijzigingen in de sociale wetgeving is naar voren gekomen dat de uitvoeringsorganisaties wegens te korte voorbereidingstijd bij de invoering, met grote problemen werden geconfronteerd doordat de organisaties in onvoldoende mate waren ingespeeld op de zeer grote veranderingen in het systeem. Het voorgaande roept de vraag op of de voorbereidingstermijn van enige maanden toereikend is voor een dergelijke majeure operatie als de invoering van de WWB per 1 januari 2004. Deze vraag klemt des te meer indien de hiervoor vermelde factoren elkaar versterken en tot een cumulatie van overgangs- en invoeringsproblemen zullen leiden. Overigens dient ook rekening te worden gehouden met de in- en uitvoeringstermijn die in het laatste bestuursakkoord tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is overeengekomen.

Gelet op het voorgaande dient te worden nagegaan of bij een overgang van het stelsel per 1 januari 2004, waarin nadrukkelijk rekening wordt gehouden met factoren als hiervóór bedoeld, voldoende kan worden gewaarborgd dat de uitkeringen tijdig en op de juiste wijze worden verstrekt.

De Raad adviseert de hiervoor bedoelde invoerings- en uitvoeringsproblematiek te bespreken in de toelichting onder vermelding van de voorzieningen en de middelen waarmee die problematiek in het bijzonder in de uitkeringsfeer zal worden voorkómen dan wel opgelost. In het licht van het voorgaande adviseert de Raad de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2004 zo nodig opnieuw te bezien.

11. Met de Raad is het kabinet van mening dat de uitvoeringsorganisaties in staat moeten zijn zich adequaat voor te bereiden op de WWB. Tegelijkertijd is invoering van de WWB op 1 januari 2004 van belang om de beoogde effectiviteit zo spoedig mogelijk te realiseren. Het kabinet kiest daarom voor een invoeringstraject dat enerzijds is gericht op invoering per 1 januari 2004 en anderzijds op een adequate beheersing van de daaraan verbonden risico's. Uitgangspunt daarbij is dat de uitkeringen tijdig en op de juiste wijze worden verstrekt.

Dit uitgangspunt kan worden gerealiseerd omdat naar de mening van het kabinet de aanpassing van ICT gerelateerde risico's voor het proces van uitkeringsverstrekking weliswaar aanwezig zijn, maar met behulp van onderstaande maatregelen voor gemeenten voldoende kunnen worden beperkt.

Zoals vermeld in het nader rapport over het wetsvoorstel WWB¹, is het kabinet van mening dat in ieder geval op 1 januari 2004 moet worden gestart met de voorgestelde decentralisatie en deregulering, de daarbij behorende volledige financiële verantwoordelijkheid van gemeenten, de vermindering van administratieve lasten en de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand in combinatie met de invoering van de langdurigheidstoeslag. Het kabinet is evenwel bereid te bezien of enkele nader te bepalen onderdelen van de WWB later kunnen worden ingevoerd als dat nodig blijkt in het kader van de goede invoering van de WWB.

In overleg met VNG en Divosa heeft het kabinet een implementatieplan opgesteld om gemeenten te ondersteunen bij de invoering van deze wet. Het gaat hierbij om activiteiten als checklists van de voor elke gemeente noodzakelijke veranderingen, 'toolkits' voor het opstellen van verordeningen, programma's van eisen voor de noodzakelijke ICT-aanpassingen, een ambassadeursnetwerk van voorlopende gemeenten, voorlichting, uitwisseling van best practices.

De Raad constateert terecht dat ook in het uitvoeringsproces van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) aanpassingen moeten plaatsvinden als gevolg van de invoering van de WWB en dat de conjunctuur extra druk op de uitvoeringslasten bij de CWI legt.

De druk van de conjunctuur op de uitvoeringslasten van de CWI is door het kabinet onderkend. Het kabinet heeft de CWI verzocht, in het kader van haar jaarplan 2004, concrete voorstellen te ontwikkelen voor een organisatie die meer conjunctuurbestendig is. Daarnaast zullen projecten als het vacature-offensief en de aanpak van de jeugdwerkloosheid direct bij de poort van zowel het onderwijs als van de sociale zekerheid mogelijkheden bieden om de instroom van nieuwe cliënten bij de gemeenten beperken.

De CWI zal worden betrokken bij de implementatieactiviteiten van de WWB, niet alleen passief (toezenden van al het materiaal dat ook gemeenten ontvangen), maar ook actief (bij het uitwerken van de planning van implementatieactiviteiten en bijvoorbeeld in expertmeetings). De Raad wijst daarnaast op het belang van afstemming van de systemen van gemeenten en de CWI. Met de raden van bestuur van de CWI en het UWV en met de VNG zijn afspraken gemaakt in het kader van het Programma Ketenresultaten 2003–2004. Een belangrijk onderdeel hiervan is de gegevensuitwisseling tussen de partners in de keten van werk en inkomen. Dit programma wordt momenteel uitgewerkt in praktische oplossingen die moeten leiden tot verbeteringen in de kwaliteit en tot beter toetsbare resultaten.

Met de ondersteuning bij de implementatie en de investeringen in de relatie tussen de CWI en gemeenten is het kabinet van mening dat de risico's van invoering per 1 januari 2004 beheersbaar zijn.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

12. Alle redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, naast enkele wijzigingen van ondergeschikt belang, nog op de volgende punten te wijzigen en aan te vullen:

- aanpassing van artikel 47 (art. 18 WIN) in verband met het nieuwe sanctiesysteem van de WWB;
- afstemming van artikel 69 (indexering) op de wijziging van de artikelen 38 en 39 van het wetsvoorstel WWB;
- invoeging van een nieuw artikel 71 (omhangung besluiten), waarmee een omissie wordt hersteld.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, A.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
D. Dolman*

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,
M. Rutte

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 mei 2003, no. W12.03.0100/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- Voorzien in een koppeling tussen enerzijds artikel 2, tweede lid, dat verlenging van bestaande bepalingen mogelijk maakt, en anderzijds artikel 71, dat afwijkende tijdstippen voor de inwerkingtreding van nieuwe bepalingen mogelijk maakt, zodat de aansluiting tussen oud en nieuw recht ook bij afwijkende geldingstermijnen wordt gewaarborgd.
- In artikel 4, vierde lid, inzake afstemming van besluiten op «artikelen 37 en 37a van de IOAZ onderscheidenlijk de IOAW», mede gelet op de in artikel 71 voorziene mogelijkheid van vertraagde inwerkingtreding van bepalingen, duidelijk laten uitkomen dat hier de nieuwe artikelen van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet IOAZ) en van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet IOAW) zijn bedoeld.
- In artikel 17, tweede lid, na «onderdelen d en e» invoegen: van eerstgenoemde wet.
- In artikel 21, eerste lid, de zinsnede «nog niet is beslist» wijzigen in: nog niet onherroepelijk is beslist.
- In artikel 23, onderdeel G, eerste lid, «De zinsnede «of derde lid, artikel 18, vierde lid,» vervalt», omdat het eerste woord «lid» niet kan worden gemist, wijzigen in: De zinsnede «of derde lid, artikel 18, vierde lid,» vervangen door: lid.
- In artikel 23, onderdeel J, in artikel 35, tweede lid, Wet IOAZ, «De regels (...) hebben in ieder geval betrekking op de evenwichtige aandacht voor de in artikel 34, eerste lid, onderdeel a, genoemde personen», omdat die «evenwichtige aandacht» moeilijk bepaalbaar is en het vooral gaat om uitvoering van de vermelde taken, wijzigen in: De regels (...) hebben in ieder geval betrekking op de taken vermeld in artikel 34, eerste lid, onderdeel a,.
- In artikel 23, onderdeel L, en in artikel 24, onderdeel V, in artikel 59e Wet IOAW, mede gelet op aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), «als bedoeld» vervangen door: , bedoeld.
- In artikel 23, onderdeel L, in artikel 37 Wet IOAZ, gelet op de aanwezigheid van lidaanduiding «2.» en mede gelet op artikel 23, onderdeel G, tweede lid, aan de eerste zin lidaanduiding «1.» vooraf laten gaan.
- In artikel 23, onderdeel M, in artikel 37a Wet IOAZ, ter bevordering van effectieve ontheffingen, «kunnen burgemeester en wethouders (...) tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichting als bedoeld in artikel 37» wijzigen in: kunnen burgemeester en wethouders (...) tijdelijk ontheffing verlenen van één of meer verplichtingen als bedoeld in artikel 37.
- In artikel 23, onderdeel S, artikel 45, eerste lid, Wet IOAZ verder aanpassen, daar artikel 43 Wet IOAZ ingevolge het daaraan voorafgaande onderdeel R vervalt.
- In artikel 24, onderdeel E, tweede lid, daar het om een ontheffingsmogelijkheid gaat, «artikel 37» wijzigen in: artikel 37a.
- In artikel 24, onderdeel G, eerste lid, «De zinsnede «of derde lid, artikel 18, vierde lid,» vervalt», omdat het eerste woord «lid» niet kan worden gemist, wijzigen in: De zinsnede «of derde lid, artikel 18, vierde lid,» vervangen door: lid.
- In artikel 24, onderdeel L, in artikel 37 Wet IOAW, gelet op de aanwezigheid van lidaanduiding «2.» en mede gelet op artikel 24, onderdeel G, tweede lid, aan de eerste zin lidaanduiding «1.» vooraf laten gaan.
- In artikel 24, onderdeel M, in artikel 37a Wet IOAW, ter bevordering van effectieve ontheffingen, «kunnen burgemeester en wethouders (...) tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichting als bedoeld in artikel 37» wijzigen in: kunnen burgemeester en wethouders (...) tijdelijk ontheffing verlenen van één of meer verplichtingen als bedoeld in artikel 37.
- In artikel 24, onderdeel S, artikel 45, eerste lid, Wet IOAW, verder aanpassen, daar artikel 43 Wet IOAW ingevolge het daaraan voorafgaande onderdeel R vervalt.
- In artikel 25, onderdeel G, «Artikel 9, eerste lid komt te luiden:», mede gelet op het tweede lid van dit onderdeel, wijzigen in:

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd.

1. Het eerste lid komt te luiden:

- Van artikel 25, onderdeel G, het tweede lid, daar het niet om een toevoeging maar om een wijziging in het daarin vermelde artikellid gaat, wijzigen in: 2. In het derde lid wordt «onder a, b of c van artikel 10» vervangen door: onder a en b van artikel 10.
- In artikel 25, onderdeel M, in artikel 19a, derde lid, van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars, mede gelet op aanwijzing 101 Ar, duidelijk maken dat de voorgestelde opsomming van alternatieve aard is door aan onderdeel b «of» toe te voegen.

Memorie van toelichting

- Aan de toelichting een transponeringstabel toevoegen voor de verwerking en overname in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel van artikelen uit vervallen wetten, zoals de Wet financiering Abw, Wet IOAW en Wet IOAZ.
- Paragraaf 3.1 van het algemeen gedeelte, waarin wordt aangekondigd dat voor de Wet IOAW en de Wet IOAZ het WWB-maatwerk in ruime mate achterwege zal blijven, en de toelichting op artikel 23, onderdeel F, waarin het maatwerk met een bespreking van individuele gemeentelijke beschikkingen aangaande rechten en plichten weer lijkt te worden binnengehaald, op elkaar afstemmen.
- In de toelichting op artikel 2, eerste tekstblok, bij «een voorstel van wet (...) is ingediend» verduidelijken dat daarmee het wetsvoorstel Wet werk en bijstand wordt bedoeld.
- In de toelichting op artikel 8, slotzin, bij «Als overgangsregime voor de invoering van de nieuwe systematiek van de vaststelling van het vermogen» verduidelijken of daarmee het regime van het nieuwe recht wordt bedoeld, dan wel de periode van één jaar waarbinnen het vrij te laten vermogen opnieuw moet worden vastgesteld.
- In de toelichting op artikel 23, onderdeel V, bij «artikelen 56 tot en met 59h» Wet IOAZ vermelden, aan welke bepalingen van de Wet financiering Abw, Wet IOAW en Wet IOAZ deze artikelen zijn ontleend.
- In de toelichting op «Artikelen 26 tot en met 68» tevens ingaan op de wijzigingen van technische aard waarvan de reden niet aanstonds duidelijk is, zoals het vervallen van artikelen.