

Vergaderjaar 1993-1994

22 614

Invoering van een nieuwe Algemene Bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet)

C

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 31 maart 1994 en het nader rapport d.d. 11 april 1994, 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 4 maart 1994, no. 91.010 608, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een nota van wijziging op het voorstel van wet tot invoering van een nieuwe Algemene Bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet), met toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 maart 1994, no. 91.010 608, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 maart 1994, No. W12.93.0516, moge ik U hierbij aanbieden. Naar aanleiding van het advies wil ik het volgende opmerken.

1. Op 3 maart 1994 heeft de Raad van State advies uitgebracht over de nota van wijziging op het voorstel van wet tot herinrichting van de Algemene Bijstandswet (kamerstukken II 1993/94, 22 545, A). Gelet op de nauwe relatie tussen die nota van wijziging en de onderhavige nota van wijziging adviseert het college bijzondere aandacht te geven aan de mogelijke doorwerking van zijn advies van 3 maart 1994 naar de tekst van en de toelichting op laatstgenoemde nota van wijziging. Dit betreft in het bijzonder het partnerbegrip, de arbeidsverplichting en de uitvoeringsvoorschriften.

1. Gelet op de nauwe relatie met de nota van wijziging op het voorstel van wet tot herinrichting van de Algemene Bijstandswet adviseert de Raad bijzondere aandacht te geven aan de mogelijke doorwerking van zijn advies van 3 maart 1994 met betrekking tot die nota van wijziging naar de tekst van en de toelichting op de onderhavige nota van wijziging, in het bijzonder wat betreft het partnerbegrip, de arbeidsverplichting en de uitvoeringsvoorschriften.

In het nader rapport met betrekking tot de nota van wijziging op het wetsvoorstel tot herinrichting van de Algemene Bijstandswet is uiteengezet op welke wijze met de opmerkingen van de Raad is rekening gehouden. De opmerkingen van de Raad hebben, samen met de uitkomsten van nader bestuurlijk overleg met gemeenten en met het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, geleid tot wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke nota van wijziging, onder meer waar het betreft de door de Raad genoemde onderwerpen.

Vanwege de nauwe samenhang waar de Raad terecht op wijst, zijn de tekst van en de toelichting op de onderhavige nota van wijziging overeenkomstig de

bijstellingen in eerdergenoemde nota van wijziging aangepast. Wat de tekst betreft gaat het hierbij met name om wijzigingen van artikel 5, 5a en 8, en om wijzigingen in artikel 17 en 18, onder meer met betrekking tot het partnerbegrip, de arbeidsverplichting en uitvoeringsvoorschriften in de IOAW en IOAZ. De desbetreffende passages in de toelichting zijn eveneens aangepast.

2. De nota van wijziging op het voorstel van wet tot herinrichting van de Algemene Bijstandswet moet leiden tot een beheersbare, uitvoerbare en handhaafbare Algemene Bijstandswet (paragraaf 1 van de toelichting). De Raad is van mening dat het realiseren van de beoogde doelstellingen mede afhankelijk is van een zorgvuldige voorbereiding bij de gemeenten op de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet. Uit het algemeen gedeelte van de toelichting blijkt dat de voorbereidingstermijn is gesteld op drie maanden. De Raad meent dat een grote, ingrijpende wetswijziging van de Algemene bijstandswet een langere voorbereidingstijd vergt. De Raad onderkent dat niet alle cliënten in één keer van het oude systeem naar het nieuwe systeem overgaan (daarvoor geldt een invoeringstermijn van 12 maanden). Naar het oordeel van de Raad mag echter niet te gemakkelijk worden voorbijgegaan aan het feit dat de gemeenten bij de inwerkingtreding van de nieuwe Algemene bijstandswet aanstonds deze wet moeten kunnen uitvoeren, omdat nieuwe cliënten van meet af aan onder het nieuwe systeem vallen. In de periode tussen de plaatsing van de heringerichte Algemene bijstandswet in het Staatsblad en de inwerkingtreding van de wet moet een groot aantal activiteiten worden verricht, zoals het ontwikkelen van het gemeentelijk beleid en richtlijnen, het aanpassen van de uitvoering en de organisatie, het intensiveren van de uitstroomactiviteiten en het geven van voorlichting aan medewerkers en burgers. De Raad adviseert om de voorbereidingstermijn op ten minste zes maanden te stellen.

2. De Raad is van mening dat het realiseren van de beoogde doelstellingen van de nieuwe Algemene bijstandswet mede afhankelijk is van een zorgvuldige voorbereiding bij de gemeenten op de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet. Naar aanleiding van de algemene toelichting waarin de voorbereidingstermijn is gesteld op drie maanden, adviseert de Raad om de voorbereidingstermijn op ten minste zes maanden te stellen. De Raad wijst er daarbij op dat nieuwe cliënten van meet af aan onder de nieuwe wet vallen en dat in de periode tussen de plaatsing van de wet in het Staatsblad en de inwerkingtreding van de wet een groot aantal activiteiten moet worden verricht.

Gezien de noodzaak tijdig maatregelen te treffen om tot de beoogde vernieuwing van de Algemene bijstandswet te komen acht het kabinet het gewenst dat de nieuwe wet zo snel mogelijk in werking treedt. Voor het kabinet staat voorop dat de vereiste maatregelen met grote voortvarendheid moeten worden getroffen, ook waar het betreft de voorbereidingen door de gemeenten om tot de noodzakelijke beleidsaanpassingen te komen.

Door het kabinet wordt onderkend dat sprake is van een grote, ingrijpende herziening van de Algemene Bijstandswet. Evenals de Raad hecht het kabinet aan een zorgvuldige voorbereiding bij de gemeenten op de invoering van de nieuwe wet. Het kabinet is zich er terdege van bewust dat dit van gemeenten grote inspanningen zal vergen. Het kabinet is daarom bereid om nader met de gemeenten te bezien of de vereiste inspanningen ook in redelijkheid met inachtneming van een voorbereidingstermijn van drie maanden kunnen worden verricht. Ook van de zijde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de behoefte gebleken om over dit punt nog nader bestuurlijk overleg te voeren. Bij dit overleg kunnen ook de mogelijkheden worden bezien om met betrekking tot de wijze van invoering van de nieuwe wet nadere afspraken te maken. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het bieden van wederzijdse ondersteuning, bijvoorbeeld op het terrein van het verstrekken van tijdige voorlichting en informatie.

Overigens zij er voor de goede orde op gewezen dat het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, en daarmee van de voorbereidingstermijn, op grond van artikel 55 van het wetsvoorstel bij koninklijk besluit wordt vastgesteld. De voorbereidingstermijn is dus niet in de wet zelf opgenomen.

Gelet op het voorgaande is in de slotalinea van paragraaf 1 van het algemeen deel van de toelichting de zinsnede van drie maanden geschrapt.

3. In het bijstandsakkoord Rijk-Vereniging van Nederlandse Gemeenten van september 1993 is met betrekking tot het invoerings- en overgangsrecht overeengekomen dat herbeoordeling van de bestaande gevallen in elk geval dient te hebben plaatsgevonden binnen een periode van twaalf maanden (was negen maanden) na inwerkingtreding van de nieuwe Algemene bijstandswet (kamerstukken II 1993/94, 22 545, nr. 14, bladzijde 36). Als het gemeentebestuur eenmaal een herbeoordelingsbesluit heeft genomen, zijn de regels van de nieuwe Algemene bijstandswet van toepassing, zij het dat het oude uitkeringsniveau in beginsel gedurende die periode van twaalf maanden blijft gehandhaafd. In artikel 6 van de Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet was een uniforme, landelijk genormeerde overbruggingsregeling van drie maanden voorgesteld voor de gevallen waarin toepassing van de nieuwe Algemene bijstandswet tot een lagere uitkering leidde. Deze overbruggingsregeling komt in de nota van wijziging te vervallen. Het verschil tussen het nieuwe en oude uitkeringsniveau dat kan optreden is immers mede afhankelijk van het gemeentelijke toeslagenbeleid dat verschillend kan uitwerken naar gelang de persoonlijke situatie. Bovendien wordt de beschermende werking door uitbreiding van de herbeoordelingsperiode met drie maanden reeds verlengd, aldus het algemeen gedeelte van de toelichting. Op zich moge dat zo zijn, maar daar staat tegenover dat de nieuwe uitkeringsystematiek vergeleken met het oorspronkelijke wetsvoorstel tot gevolg heeft dat in meer situaties een wijziging in de uitkeringshoogte voor bestaande gevallen kan optreden. Indien het herbeoordelingsbesluit dicht tegen het einde van de herbeoordelingsperiode wordt genomen (tussen de negende en twaalfde maand), kan de belanghebbende worden geconfronteerd met een lagere bijstandsuitkering waarop hij zich onvoldoende heeft kunnen instellen. De Raad adviseert om aan deze groep van uitkeringsgerechtigden een gewenningstoelage te geven van drie maanden.

3. De Raad merkt op dat, wanneer het herbeoordelingsbesluit dicht tegen het einde van de herbeoordelingsperiode wordt genomen (tussen de negende en twaalfde maand), de belanghebbende kan worden geconfronteerd met een lagere bijstandsuitkering waarop hij zich onvoldoende heeft kunnen voorbereiden. De Raad adviseert om aan deze groep van uitkeringsgerechtigden een gewenningstoelage te geven van drie maanden.

Door de Raad wordt terecht opgemerkt dat de nieuwe uitkeringsystematiek vergeleken met het oorspronkelijke wetsvoorstel in meer gevallen tot wijziging van de uitkeringshoogte kan leiden. Zoals in de toelichting is aangegeven en door de Raad ook wordt onderkend staat daar echter tegenover dat de wijziging in uitkeringshoogte die kan optreden mede afhankelijk is van het gemeentelijk uitkeringsbeleid dat verschillend kan uitwerken naar gelang van de persoonlijke situatie. De introductie van een gemeentelijk toeslagenbeleid vormt een nieuw element ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Een ander nieuw element wordt gevormd door een verruiming van de herbeoordelingsperiode met drie maanden.

Het gemeentelijk toeslagenbeleid zal categoriaal worden vormgegeven door een gemeentelijke verordening. Verwacht mag worden dat de gemeente hierdoor inzicht heeft in de gevallen waarin de nieuwe uitkeringsystematiek tot wijziging in de uitkeringshoogte leidt. De wijze waarop de herbeoordeling praktisch wordt vormgegeven kan hierop inspelen. Daardoor kan worden voorkomen dat bestaande gevallen die naar verwachting met een lagere uitkering worden geconfronteerd pas in het laatste stadium van de herbeoordelingsperiode aan bod komen. Door gerichte voorlichting kan bovendien worden bereikt dat deze bestaande gevallen al in een vroegtijdig stadium worden voorbereid op een aanpassing in de uitkeringshoogte, zodat zij zich daarop kunnen instellen.

Het kabinet ziet op grond van het voorgaande geen aanleiding het advies van de Raad te volgen. Wel is de desbetreffende passage in het algemeen deel van de toelichting op overeenkomstige wijze nader verduidelijkt.

4. Op grond van de Wet van 15 april 1992 houdende een nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand (Stb. 193) is de terugvorderingsparagraaf in de Algemene Bijstandswet, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) gewijzigd. In artikel X van die wet wordt

bepaald dat een aantal van die artikelen voorlopig nog niet in werking treedt. In de onderhavige nota van wijziging wordt in onderdeel V (artikel 51a nieuw) voorgesteld om artikel X te laten vervallen. De «slapende» artikelen, die voor een deel al zijn vervallen bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht, worden afzonderlijk in de IOAW en IOAZ opgenomen. De Raad merkt op dat door het vervallen van artikel X de terugvorderingsbepalingen die in de Wet van 15 april 1992 zijn opgenomen en die niet door latere wetgeving zijn komen te vervallen, alsnog in werking treden op de datum dat de Invoeringswet in werking treedt. Nu in de nota van wijziging die artikelen afzonderlijk zijn opgenomen, ontstaat de situatie dat twee artikelen met deels een andere redactie betrekking zullen hebben op dezelfde onderwerpen. De Raad adviseert om van de Wet van 15 april 1992 niet alleen artikel X te schrappen, maar tevens de artikelen die door artikel X voorlopig nog niet in werking waren getreden.

4. De Raad merkt op dat door het vervallen van artikel X van de Wet van 15 april 1992 met betrekking tot terugvordering en verhaal de daarin opgenomen terugvorderingsbepalingen alsnog in werking treden op de datum dat de Invoeringswet in werking treedt. Artikel X regelt dat een aantal artikelen niet in werking treedt tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij het vervallen van artikel X treden die slapende artikelen wel in werking. Nu in de nota van wijziging de artikelen ook afzonderlijk zijn opgenomen, ontstaat de situatie dat twee artikelen met deels een andere redactie betrekking hebben op dezelfde onderwerpen. De Raad adviseert om van de wet van 15 april 1992 niet alleen artikel X te schrappen, maar ook de artikelen die door artikel X voorlopig nog niet in werking waren getreden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn de desbetreffende wijzigingen in de IOAW en IOAZ in de nota van wijziging verwerkt. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om bij de terugvorderingsbepalingen in de IOAW en IOAZ het woord betrokkene steeds te vervangen door: belanghebbende. Tevens is de verrekeningsmogelijkheid in artikel 25a, tweede lid, van de IOAW en IOAZ verruimd. Overeenkomstige wijzigingen van de terugvorderingsbepalingen in de nieuwe ABW krijgen gestalte in een voorgenomen tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot herinrichting van de ABW.

5. Als gevolg van de wijzigingen die op grond van de nota van wijziging in de nieuwe Algemene bijstandswet worden aangebracht dienen ook de IOAW en IOAZ grondig te worden aangepast. De IOAW en IOAZ zijn immers minimuminkomensregelingen waarvan de structuur overeenkomt met die van de nieuwe Algemene bijstandswet. De toelichting op de onderdelen I en K (artikelen 17 IOAW en IOAZ) stelt dat voor zover mogelijk de desbetreffende bepalingen gelijklopend zijn aan die van de nieuwe Algemene bijstandswet. De Raad meent dat de harmonisatie niet op alle onderdelen is toegepast waar die wel mogelijk is en beveelt aan de harmonisatie nog eens te bezien. Hij wijst in dit verband bijvoorbeeld op de artikelen 12, eerste lid, 15, derde lid, 25c, eerste lid, en 25d, eerste lid, van de IOAW en IOAZ (waarvan de inhoud globaal overeenstemt met de voorgestelde artikelen 72, eerste lid, 75, derde lid, 92, eerste lid, en 93, eerste lid, van de nieuwe Algemene bijstandswet). Tevens verdient het aanbeveling om de verwijzingen in de IOAW en IOAZ nog eens door te lopen, omdat die verwijzingen niet altijd volledig of juist zijn. De Raad heeft daarbij onder meer het oog op artikel 19c, eerste lid, IOAW en IOAZ (in relatie tot artikel 14, tweede lid, van de Algemene bijstandswet) en op de eerste verwijzing in de artikelen 34, derde lid, onder a, IOAW en IOAZ (artikel 18 moet zijn: artikel 14).

5. De Raad meent dat de nagestreefde harmonisatie van de IOAW en IOAZ met de nieuwe ABW niet op alle onderdelen is toegepast waar dit wel mogelijk is en beveelt aan die harmonisatie nog eens te bezien. Tevens beveelt de Raad aan om de verwijzingen in de IOAW en IOAZ nog eens door te lopen.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad zijn de bepalingen in de IOAW en de IOAZ voor zover mogelijk nader in overeenstemming gebracht met het wetsvoorstel tot herinrichting van de ABW. Dit heeft onder meer geleid tot aanpassing van de door de Raad genoemde artikelen. Daarnaast zijn ook andere artikelen aangepast, zoals de bepalingen in de IOAW en IOAZ met

betrekking tot de Rijksvergoeding (artikelen 38, 39 en 40). Voorts zijn de verwijzingen aangepast, waar dit noodzakelijk bleek.

6. *Het is de Raad opgevallen dat met betrekking tot de IOAW en de IOAZ alleen voor het handhaven van de oude uitkeringsgrondslag gedurende twaalf maanden een overgangsbepaling is opgenomen in de onderdelen J en L (artikelen 17a IOAW en 18a IOAZ). De overgangsbepalingen voor de Algemene Bijstandswet betreffen veel meer situaties. De Raad is zich ervan bewust dat het IOAW- en IOAZ-bestand veel kleiner is dan het ABW-bestand en dat de oude IOAW en IOAZ alleen grondig worden aangepast en niet vervallen, zoals de oude Algemene Bijstandswet. Daar staat echter tegenover dat ook aan de nieuwe regels voor de IOAW en IOAZ consequenties zijn verbonden voor de bestaande gevallen. Bij de Raad is de vraag gerezen wat de rechtskracht is van de IOAW- en IOAZ-besluiten die al zijn genomen voor de datum van inwerking-treding van de Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan, zodat ook niet duidelijk is of de gemeentebesturen de gelegenheid wordt geboden om de bestaande gevallen aan de hand van de gewijzigde bepalingen opnieuw te beoordelen tijdens de periodieke heronderzoeken. De Raad beveelt aan om ook de overgangsbepalingen van de IOAW en IOAZ zoveel mogelijk af te stemmen op de overgangsbepalingen van de Algemene Bijstandswet.*

6. De Raad beveelt aan om ook de overgangsbepalingen van de IOAW en de IOAZ zoveel mogelijk af te stemmen op de overgangsbepalingen van de Algemene Bijstandswet.

Aan de aanbeveling van de Raad is gevolg gegeven door een geheel nieuw overgangsartikel met bijbehorende toelichting ten aanzien van de IOAW en IOAZ voor te stellen dat is afgestemd op de overgangsbepalingen van de Algemene Bijstandswet (artikelen 17a en 18a).

7. *In de onderdelen I en K (artikel 35) wordt het mandaat geregeld. De Raad is van oordeel dat artikel 35, eerste en derde lid, voor zover betrekking hebbende op het eerste lid, overbodig is. Een bestuursorgaan kan namelijk altijd mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. De Raad adviseert genoemde artikelleden te schrappen. Deze aanpassingen dienen eveneens te worden verwerkt in artikel 126 van de Algemene bijstandswet.*

7. De Raad merkt op dat in het bestuursrecht geldt dat mandatering is toegestaan tenzij de wet anders bepaalt of de aard van de te mandateren bevoegdheid zich daartegen verzet. Om die reden is de Raad van oordeel dat een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor mandaatverlening in artikel 35 van de IOAW en IOAZ en artikel 126 van het wetsvoorstel-herinrichting ABW gemist kan worden.

In genoemde artikelen is uitdrukkelijk de bevoegdheid opgenomen om het nemen van besluiten ingevolge die wetten te mandateren aan ambtenaren, behoudens voor zover het betreft beslissingen op bezwaarschriften of het instellen van beroep; voor dit mandaat behoeven burgemeester en wethouders machtiging van de gemeenteraad.

Het kabinet onderschrijft de opmerking van de Raad dat een expliciete wettelijke grondslag voor mandaatverlening op zichzelf niet noodzakelijk is, terwijl ook de vraag rijst of het vereiste van machtiging door de gemeenteraad gehandhaafd moet worden. Naar het oordeel van de regering verzet de aard van de bevoegdheid tot het nemen van een besluit ingevolge de ABW, IOAW en IOAZ zich niet tegen mandatering. Niettemin is verschil in inzicht hieromtrent niet op voorhand uit te sluiten. Gezien de zwaarte die beslissingen over het verstrekken van uitkeringen doorgaans hebben en de gewenste duidelijkheid voor alle betrokkenen, wordt het daarom wenselijk geacht in deze wetten vooralsnog in een wettelijke basis te blijven voorzien.

In het kader van de totstandkoming van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer algemene regels worden gegeven met betrekking tot het mandaat, kan worden bezien of en in hoeverre er aanleiding bestaat de betreffende bepalingen te handhaven, naast hetgeen de Algemene wet bestuursrecht dan zal bepalen.

8. In de onderdelen I en K (artikelen 36b en 36c) wordt bepaald dat burgemeester en wethouders een commissie instellen respectievelijk wie burgemeester en wethouders in die commissie in elk geval benoemen. De Raad adviseert, gelet op de artikelen 82 en 91 van de Gemeentewet, «burgemeester en wethouders» te vervangen door: de gemeenteraad. De artikelen 137 en 138 van de Algemene bijstandswet waren dienovereenkomstig aan te passen.

8. De Raad adviseert om in de voorgestelde artikelen 36b en 36c van de IOAW en IOAZ met betrekking tot de adviescommissies «burgemeester en wethouders» te vervangen door: de gemeenteraad. De Raad beveelt aan om de artikelen 137 en 138 van de Algemene bijstandswet dienovereenkomstig aan te passen.

Het kabinet neemt zich voor bij een tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot herinrichting van de ABW voor te stellen om geen centrale voorschriften te geven met betrekking tot de plaatselijke adviescommissies en derhalve de daarop betrekking hebbende artikelen 137 en 138 van de Algemene bijstandswet te schrappen. De verantwoordelijkheid voor het inschakelen van specifieke deskundigheid bij het gemeentelijk bijstandsbeleid kan aan gemeenten zelf worden overgelaten. Gelet op de gewenste harmonisatie met de nieuwe Algemene bijstandswet waarop de Raad onder punt 5 van zijn advies wijst, wordt in samenhang hiermee voorgesteld om evenmin bepalingen met betrekking tot plaatselijke adviescommissies op te nemen in de IOAW en IOAZ. De oorspronkelijk voorgestelde artikelen 36b en 36c komen daarmee te vervallen.

9. In onderdeel X (artikel 54, tweede lid) wordt voorgesteld dat bij ministeriële regeling nadere, zo nodig van de Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet afwijkende regels kunnen worden gesteld. Dit om tijdig het hoofd te kunnen bieden aan door de wetgever niet voorziene problemen die op korte termijn om een praktische oplossing vragen. De Raad heeft ernstige staatsrechtelijke bezwaren tegen de voorgestelde regeling. In het systeem van totstandkoming van formele wetgeving, zoals in de Grondwet en de staatkundige praktijk is vastgelegd, is het naar het oordeel van de Raad onjuist, afgezien van gevallen van noodwetgeving in strikte zin, om aan een minister de bevoegdheid te verlenen bij ministeriële regeling de formele wet terzijde te stellen. Indien op korte termijn niet voorziene uitvoeringsproblemen moeten worden opgelost, dient naar het oordeel van de Raad in een tijdelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur te worden voorzien, gevolgd door onverwijld indiening van een wetsvoorstel met gelijke inhoud als die algemene maatregel van bestuur. Ook deze door de Raad geadviseerde werkwijze is afwijkend van het normale patroon, maar kent belangrijk minder bezwaren, daar bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur de ministerraad en de Raad worden betrokken. Artikel 54, tweede lid, ware aan te passen.

9. De Raad heeft ernstige staatsrechtelijke bezwaren tegen de in artikel 54, tweede lid, voorgestelde regeling. Naar het oordeel van de Raad is het onjuist, afgezien van gevallen van noodwetgeving, om aan een minister de bevoegdheid te verlenen bij ministeriële regeling de formele wet terzijde te stellen. Indien op korte termijn niet voorziene uitvoeringsproblemen moeten worden opgelost, beveelt de Raad aan een tijdelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur te treffen, gevolgd door onverwijld indiening van een wetsvoorstel met gelijke inhoud als die algemene maatregel van bestuur. De Raad adviseert artikel 54, tweede lid aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is het aanvankelijke voorstel tot wijziging van artikel 54, tweede lid, geschrapt. Het reeds in het wetsvoorstel opgenomen artikel 54, tweede lid, blijft wel gehandhaafd. Op grond hiervan kan de Minister in het belang van een goede uitvoering van deze wet regels stellen. Hierdoor kan aan uitvoeringsproblemen op korte termijn het hoofd worden geboden. Door het intrekken van het wijzigingsvoorstel vervalt de door de Raad gewraakte mogelijkheid om daarbij af te wijken van de in de wet gestelde regels.

Derhalve is geen gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad van State om tijdelijk een algemene maatregel van bestuur te treffen, in afwachting van een identieke wettelijke regeling. Aangezien het overgangsrecht de periode

van een jaar beslaat biedt een dergelijke aanbeveling onvoldoende mogelijkheden om daadwerkelijk tijdig te voorzien in oplossingen voor problemen die bij de uitvoering van het overgangsrecht zouden kunnen rijzen.

10. De Raad adviseert van de gelegenheid gebruik te maken om artikel 5 IOAW in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 2 augustus 1993 in de Zaak C-66/92, G. Acciardi. Het in stand houden van wetgeving die in strijd is bevonden met het EG-Verdrag, ook al is de uitvoeringspraktijk inmiddels aangepast, kan blijkens vaste jurisprudentie van het Hof niet worden aanvaard (bijvoorbeeld de arresten van het Hof van 4 april 1974, Zaak 167-73, Commissie/Frankrijk, en van 25 oktober 1979, Zaak 159-78, Commissie/Italië). Het aanpassen van de nationale wetgeving is geboden in verband met de onzekerheid die anders blijft bestaan met betrekking tot de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende rechten.

10. De Raad adviseert van de gelegenheid gebruik te maken om artikel 5 van de IOAW in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof van Justitie van 2 augustus 1993 in de Zaak Acciardi. Naar het oordeel van de Raad kan het in stand houden van wetgeving die in strijd is bevonden met het EG-Verdrag blijkens vaste jurisprudentie van het Hof niet worden aanvaard. De Raad acht het aanpassen van de nationale wetgeving geboden.

Een wijziging van artikel 5 IOAW om deze bepaling in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof van Justitie van de EG van 2 augustus 1993 in de zaak C-66/92 (Acciardi) lijkt het kabinet niet gewenst en ook niet noodzakelijk. Een dergelijke aanpak zou immers impliceren dat aanmerkelijke delen van Verordening (EEG) nr. 1408/71, die betrekking hebben op prestaties bij werkloosheid, alsmede de relevante algemene bepalingen, zouden moeten worden overgeschreven in de IOAW, met inbegrip van de uitleg die daaraan door het Hof van Justitie wordt gegeven en de relevante besluiten van de Administratieve Commissie voor de Sociale Zekerheid van Migrerende Werknemers als bedoeld in artikel 80 van deze verordening.

Anders dan in de door de Raad aangestipte arresten van het Hof betreft het hier immers een situatie waarin ter uitvoering van een bepaling uit het EG-Verdrag reeds gedetailleerde voorschriften zijn gegeven in een rechtstreeks werkende verordening. De door de Raad voorgestane aanpak is ook nimmer gevolgd ten aanzien van nationale regelingen in de andere takken van sociale zekerheid en is ook niet gebruikelijk in de andere Lid-Staten van de EG. Hiervoor bestaat ook een reden. De gebruikelijke techniek is immers de volgende. Ingevolge artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 dienen de Lid-Staten de nationale wettelijke regelingen inzake sociale zekerheid waarop deze verordening van toepassing is, te vermelden in een verklaring die ingevolge artikel 97 van deze verordening wordt gepubliceerd in het Publikatieblad van de EG. Op deze manier is het voor alle betrokkenen duidelijk dat de verordening van toepassing is op de vermelde wettelijke regeling. Dat deze aanpak in overeenstemming is met de communautaire rechtsorde mag ook daaruit worden afgeleid dat de Commissie nog nooit een infractieprocedure heeft gestart tegen een Lid-Staat die de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 niet had overgenomen in zijn nationale wetgeving.

Het kabinet is derhalve voornemens de IOAW te vermelden in de verklaring ex artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en vertrouwt erop daarmee voldoende duidelijkheid te scheppen.

Ten overvloede zij erop gewezen dat zeer binnenkort een informatieve circulaire aan de gemeenten zal worden gezonden, waarin uitvoerig op de gevolgen van deze uitspraak wordt ingegaan.

11. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

11. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt, met uitzondering van de aanbeveling van de Raad om in artikel 52, eerste lid, «het prijsindexcijfer» te vervangen door de meest recente indicator van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Om praktische redenen en in aansluiting bij de Algemene Kinderbijslagwet wordt genoemd artikellid derhalve gehandhaafd.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de nota van wijziging en de bijbehorende toelichting ook op een aantal andere onderdelen aan te passen.

In de tekst en toelichting van artikel 5, vierde lid, is nader verduidelijkt dat omzetting van algemene naar bijzondere bijstand voor bestaande gevallen eerst na de herbeoordelingsperiode van 12 maanden plaatsvindt. Voorts is in de toelichting op dat artikellid een bij nader inzien onduidelijke zin geschrapt met betrekking tot de verwerking van de uitkering gedurende de herbeoordelingsperiode in de gemeentelijke administratie.

De tekst van artikel 16, eerste lid, en de toelichting van artikel 16a is gepreciseerd en verduidelijkt, in overeenstemming met de bedoeling van de desbetreffende bepalingen.

Als uitvloeisel van de gewijzigde uitkeringsystematiek in de bijstand wordt artikel 4 van de IOAW en de IOAZ aangepast. Daarbij is er voor gekozen om in artikel 4 zelf de bedragen op te nemen waaraan de IOAW- en IOAZ-grondslagen netto gelijk zijn en de (bruto)grondslagen zelf bij ministerieel besluit vast te stellen overeenkomstig de ontwikkeling van het netto minimumloon c.q. het netto minimumjeugdloon.

De aanvankelijk voorgestelde regeling in artikel 38 van het wetsvoorstel is eveneens aangepast. Dit artikel regelt een aanpassing van de beslagvrije voet van artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aan de nieuwe normensystematiek van de Algemene bijstandswet. Volgens de nieuwe bijstandssystematiek gelden voor alleenstaanden en alleenstaande ouders lagere, landelijk vastgestelde normen (basisnormen) dan respectievelijk 70 en 90 procent. De niveaus van 70 en 90 procent worden bereikt als bovenop de landelijk vastgestelde norm, door de gemeente de maximale toeslag van 20 procent wordt verleend. Aan het oorspronkelijke, aan de Raad van State voorgelegde voorstel met betrekking tot de beslagvrije voet bleken bij nader inzien bezwaren te zijn verbonden, met name waar het de uitvoerbaarheid betreft. Het aanvankelijke voorstel ging ervan uit dat voor alleenstaanden en alleenstaande ouders met een inkomen beneden 70 en 90 procent van het minimumloon, de beslagvrije voet zou moeten worden afgeleid van de som van landelijke bijstandsnorm plus gemeentelijke toeslag. Van gemeenten zou derhalve in voorkomende gevallen moeten worden gevraagd ter bepaling van de beslagvrije voet voor personen die geen bijstand ontvangen, na te gaan wat die som voor betrokkene zou zijn. Dat vergt een beoordeling van met name de toeslag ten aanzien van een persoon die niet tot het bestand behoort. De thans voorgestelde regeling kent de hieraan verbonden voorzienbare problemen van uitvoerbaarheid niet. In de betreffende gevallen wordt de beslagvrije voet in beginsel afgeleid van het inkomen.

Tenslotte is ook de Wet algemene regels herindeling (artikel 49) in overeenstemming gebracht met de wijzigingen in de Algemene bijstandswet.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Wallage

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 maart 1994, no. W12.93 0516, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- Het is verwarrend dat binnen de vetgedrukte artikelen A, B, enz., niet vetgedrukte onderdelen A, B, enz. voorkomen. Dit kan worden vermeden door als volgt onder te verdelen: I, II, III, enz.; daarbinnen A, B, C; daarbinnen 1, 2, 3; daarbinnen eventueel a, b, c en daarbinnen zo nodig 1°, 2°, 3°.

- Met inachtneming van de toelichting op aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in onderdeel B (artikel 5, vierde lid), in onderdeel D (artikel 6, eerste lid) en in onderdeel M (artikel 26) «het bepaalde in» schrappen.

- In onderdeel B (artikel 5, vijfde lid) «door een andere gemeente» vervangen door: door burgemeester en wethouders van een andere gemeente. Tevens «aan die gemeente» vervangen door: aan burgemeester en wethouders van die gemeente.

- In onderdeel C (artikel 5a, tweede lid) met inachtneming van aanwijzing 61, eerste lid, Ar «wordt» vervangen door: kan. Tevens «geacht te zijn verricht» vervangen door: achterwege blijven.

- In onderdeel H (artikel 16a, tweede lid, onder b) «de gemeente» vervangen door: burgemeester en wethouders. Tevens «heeft genomen» vervangen door: hebben genomen. In artikel 16a, vierde lid, «gestelde» vervangen door: bepaalde.

- In de onderdelen I en K, onder G, «artikel 3; en» vervangen door: artikel 3. Tevens.

- In de onderdelen I en K, onder J, bij de redactie van de artikelen 25f van de IOAW en de IOAZ rekening houden met artikel VII van de Wet, houdende enkele correcties in de Pensioen- en Spaarfondsenwet en in enige andere wetten (Stb.1993, 15).

- In onderdeel W (artikel 52, eerste lid) «het prijsindexcijfer» vervangen door de meest recente indicator van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

- De aanhef «NOTA VAN TOELICHTING» vervangen door: TOELICHTING.

- In onderdeel G (artikel 15) van de nota van toelichting «de Centrale Raad van Beroep» vervangen door: de voorzitter van de Centrale Raad van Beroep.