

No.W12.12.0035/III

's-Gravenhage, 10 april 2012

Bij Kabinetsmissive van 13 februari 2012, no.12.000301, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister 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 enkele socialezekerheidswetten in verband met vereenvoudiging van de uitvoering van deze wetten door de Sociale verzekeringsbank (Wet vereenvoudiging regelingen SVB), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat wijzigingen in een aantal wetten die door de Sociale verzekeringsbank (hierna: de SVB) worden uitgevoerd. Deze wijzigingen moeten leiden tot vereenvoudiging van de socialezekerheidswetgeving en daarmee tot vermindering van de uitvoeringskosten. Het voorstel draagt ook bij aan de taakstelling voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW).

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over de motivering van deze wijzigingen, de gevolgen voor enkele bijzondere groepen uitkeringsgerechtigden, de verhouding tot het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), en over het overgangsrecht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Wijziging Algemene Kinderbijslagwet

Het voorstel bevat een aantal wijzigingen in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Het betreft onder andere de afschaffing van dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen, de afschaffing van de onderhoudstoets en het tijdsbestedingsvereiste, alsmede het beperken van de mogelijkheid om de kinderbijslag gesplitst te betalen aan (gescheiden) ouders.

De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Gesplitste betalingen aan co-ouders.

Ingevolge het huidige artikel 18, zevende lid, van de AKW, kan de kinderbijslag, op verzoek van een verzekerde, in gedeelten aan meerdere verzekerden worden betaald. Deze delen kunnen van verschillende grootte zijn. Volgens de toelichting maken ongeveer 41.000 (gescheiden) ouders van deze mogelijkheid gebruik.¹ Voorgesteld wordt de mogelijkheid tot gesplitste betaling van de kinderbijslag te beperken tot bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen.² Volgens de toelichting zijn (gescheiden) ouders in beginsel zelf in staat de kinderbijslag onderling te verdelen. De mogelijkheid tot gesplitste betaling blijft (in ieder geval) bestaan voor de 8000 co-ouders, omdat het kind afwisselend tot de huishoudens van een van beide ouders behoort. Bij deze categorie wordt kinderbijslag gesplitst uitbetaald als

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.4.

² Zie het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 18, zevende lid, AKW.

de co-ouders hierover geen overeenstemming kunnen bereiken, aldus de toelichting.

Thans moet de SVB onderzoeken welke afspraken door ouders zijn gemaakt over de verdeling van de kinderbijslag. Na inwerkingtreding van het voorstel wordt aan elk van beide verzekerden de helft van de kinderbijslag uitbetaald. Door van een standaardverdeling uit te gaan, wordt ook bij deze groep ouders bespaard op uitvoeringskosten, aldus de toelichting.

De Afdeling ziet geen bezwaren tegen de voorgestelde beperking. Zij ziet echter geen argumenten waarom deze uitzondering zou moeten gelden voor co-ouders. Ook van co-ouders mag worden verwacht dat zij, net als andere (gescheiden) ouders, zelf in staat zijn de kinderbijslag onderling te verdelen.

De toelichting voert als argument voor gesplitste betaling aan dat een kind bij co-ouderschap tot de huishoudens van beide ouders behoort. Dit argument sluit echter niet aan bij de voorgestelde wijziging van artikel 7 van de AKW, die inhoudt dat het voor het recht op kinderbijslag voor kinderen onder de 16 jaar niet meer relevant is of het kind al dan niet tot het huishouden van de verzekerde behoort. Volgens de toelichting wordt daarbij het uitgangspunt gehanteerd dat ouders financieel verantwoordelijk zijn voor hun minderjarige kinderen en dit niet apart hoeven aan te tonen.³ Naar het oordeel van de Afdeling valt een afzonderlijke regeling voor kinderen die tot afzonderlijke huishoudens van beide ouders behoren niet goed met dit uitgangspunt te verenigen. Het door de SVB in de uitvoeringstoets genoemde argument dat veel co-ouders regelmatig bezwaar maken en in beroep gaan, zal niet uniek zijn voor co-ouders.

De Afdeling adviseert de uitzondering voor co-ouders dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Compensatie afschaffing dubbele kinderbijslag

Thans heeft de verzekerde in een aantal gevallen aanspraak op dubbele kinderbijslag voor kinderen die niet in het huishouden van de verzekerde wonen.⁴ Het betreft hier onder meer kinderen die in een (schippers)internaat verblijven en kinderen die wegens een handicap in een instelling verblijven. Het voorstel maakt een eind aan deze dubbele kinderbijslag: ouders krijgen voortaan enkelvoudige kinderbijslag, ongeacht of het kind thuis of elders woont. Volgens de toelichting is de dubbele kinderbijslag begin jaren '60 ingevoerd als een tegemoetkoming aan ouders voor de kosten van uitwonende kinderen.⁵ In de toelichting wordt erop gewezen dat kinderbijslag een generieke tegemoetkoming is en dat het meer voor de hand ligt om compensatie voor bepaalde groepen ouders te regelen via de desbetreffende beleidsterreinen. Voorts wordt er op gewezen dat de financiële bijdrage die de overheid levert aan de onderhoudskosten van kinderen sinds de jaren '60 flink is gegroeid, zodat er geen reden meer is voor handhaving van dubbele kinderbijslag.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk voor welke groepen ouders zal worden voorzien in compensatie voor de kosten van kinderen, alsmede op welke wijze die

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2.

⁴ Zie het huidige artikel 7, derde lid, AKW.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.1.

compensatie zal plaatsvinden. De Afdeling wijst in dit verband erop dat bij sommige verzekerden de afschaffing van dubbele kinderbijslag in combinatie met andere besparingsmaatregelen kan leiden tot een sterke en plotselinge inkomensdaling.⁶ Zij mist bovendien in de toelichting antwoord op de vraag in hoeverre bij de geldstromen op de in de toelichting bedoelde andere beleidsterreinen in het verleden rekening is gehouden met het beschikbaar zijn van dubbele kinderbijslag.

De Afdeling adviseert in de toelichting op bovenstaande vragen in te gaan.

2. Wijziging Algemene nabestaandenwet

Het voorstel strekt tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet (hierna: Anw) door de integratie van de nabestaandenuitkering met de zogeheten halfwezenuitkering. Thans heeft het kind van wie één van beide ouders is overleden, ingevolge artikel 22 van de Anw, aanspraak op een zogeheten halfwezenuitkering. Deze is onafhankelijk van het inkomen van de overlevende ouder, en is een afzonderlijke uitkering ten opzichte de nabestaandenuitkering die de overlevende echtgenoot op basis van artikel 14 van de Anw heeft. Indien de overlevende ouder zijn of haar aanspraak op een nabestaandenuitkering verliest door te trouwen, of te gaan samenwonen, blijft de aanspraak op een halfwezenuitkering bestaan.

Voorgesteld wordt de halfwezenuitkering onderdeel te maken van de nabestaandenuitkering. Hierdoor ontvangen nabestaanden met minderjarige kinderen een "hoge" uitkering (90% van het netto-minimumloon), en de overige nabestaanden een "lage" uitkering (70% van het netto-minimumloon). Dit leidt ertoe dat bij hertrouwen of bij een hoog inkomen van de overlevende ouder geen aanspraak op een halfwezenuitkering meer bestaat. Anderzijds maken nabestaanden die een minderjarig aangehuwd kind of pleegkind verzorgen, in het vervolg aanspraak op een "hoge" nabestaandenuitkering.

Volgens de toelichting wordt hiermee beoogd de regels van de Anw te vereenvoudigen. Tevens wordt door deze integratie beter aangesloten bij het karakter dat de Anw heeft als een minimumvoorziening.⁷

Volgens tabel 1 van de toelichting kan het negatieve inkomenseffect van de voorgestelde maatregel oplopen tot 9,75% voor gehuwde of samenwonende verzekerden met een minimuminkomen. Volgens de voetnoot bij deze tabel kan dit negatieve effect door de (hogere) huurtoeslag worden gemitigeerd tot 2,25%. Het kan echter voorkomen dat nabestaanden met een minimuminkomen een zodanig lage huur betalen, dat zij geen recht hebben op huurtoeslag. Bovendien komen eigenaren van een woning evenmin in aanmerking voor huurtoeslag. De toelichting gaat niet in op de vraag of er ook voor deze twee categorieën nabestaanden mogelijkheden bestaan om een inkomensdaling te beperken. De Afdeling adviseert de toelichting naar aanleiding van het voorgaande aan te vullen.

⁶ Volgens tabel 2 van de toelichting daalt het besteedbaar inkomen als gevolg van de afschaffing van de dubbele kinderbijslag bij een minimuminkomen met 6%, en bij een modaal inkomen met 4,5%.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

3. Wijziging Algemene Ouderdomswet

Het voorstel strekt tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW), zodat verzekerden die minder dan één jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt, geen AOW-uitkering meer ontvangen. Het gaat hier om ouderdomspensioenen ter hoogte van 2% van het jaarbedrag voor een volledig ouderdomspensioen, die ook wel worden aangeduid als "kruimelpensioenen".⁸ De wijziging gaat in voor verzekerden die met ingang van 1 januari 2015 voor ouderdomspensioen in aanmerking komen.

De Afdeling merkt over deze wijziging het volgende op.

a. **Motivering**

In de toelichting wordt als argument voor het niet meer uitkeren van kruimelpensioenen onder meer aangevoerd dat het enkele feit dat iemand een periode van korter dan één jaar in Nederland heeft gewerkt niet een zodanige band oplevert met Nederland dat daardoor een levenslang ouderdomspensioen kan worden gerechtvaardigd.⁹

Naar het oordeel van de Afdeling kan het ontbreken van voldoende band met Nederland niet dienen als argument om kruimelpensioenen niet meer uit te keren. Volgens de systematiek van de AOW moet bij de beoordeling of een persoon voor een AOW-uitkering in aanmerking komt, eerst worden beoordeeld of die persoon op grond van hoofdstuk II van de AOW als verzekerde kan worden aangemerkt. Ingevolge artikel 6 van de AOW worden als verzekerden aangemerkt ingezetenen van Nederland en personen die niet in Nederland wonen, maar in Nederland of op het Nederlandse continentaal plat ter zake van in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de Nederlandse loonbelasting zijn onderworpen. Zodra aan die voorwaarden wordt voldaan, is er voldoende band met Nederland om als verzekerde te worden aangemerkt. De AOW kent hiervoor geen wachttijd of minimumtermijn.

Vervolgens moet worden beoordeeld of de verzekerde aanspraak heeft op een AOW-uitkering. Daarvoor is ingevolge het huidige artikel 7 van de AOW vereist dat de verzekerde de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, en ingevolge deze wet verzekerd is geweest. Het voorstel verbindt aan die tweede eis een minimumtermijn van één jaar waarin de betrokkene verzekerd moet zijn geweest om daadwerkelijk aanspraak te maken op een AOW-uitkering. Het niet voldoen aan een van de voorwaarden in artikel 7 van de AOW is naar het oordeel van de Afdeling niet hetzelfde als het ontbreken van voldoende band met Nederland.¹⁰

De Afdeling adviseert de wijziging van de AOW van een toereikende motivering te voorzien, namelijk een andere dan het ontbreken van voldoende band met Nederland.

b. **Verhouding tot Verordening 883/2004**

In de Uitvoeringstoets van de SVB wordt opgemerkt dat in een aantal gevallen de aanspraak op een ouderdomspensioen over een periode korter dan één jaar niet

⁸ Thans €271,63 per jaar voor samenwonenden of €189,42 voor alleenstaanden.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

¹⁰ Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 november 2011, 201007811/1/H2.

kan worden ingetrokken.¹¹ Het gaat hier volgens de SVB om pensioenen die op grond van artikel XI van Verordening 883/2004¹² (de verordening) zijn toegekend, en om pensioenen die worden toegekend op basis van bilaterale verdragen. Een aantal van die verdragen bevat volgens de Uitvoeringstoets samentellingsbepalingen, die het tegengaan beogen van een wachttijd voor het in aanmerking komen voor pensioen, zoals hier wordt voorgesteld.

De Afdeling wijst in dit verband nog op artikel 57, lid 3, van de verordening. Deze bepaling regelt dat indien het toepassen van een wachttijd ertoe leidt dat alle organen van de betrokken lidstaten van hun verplichtingen worden ontheven, de uitkering wordt toegekend volgens het recht van de laatste lidstaat waar de betrokkene woont of werkt.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan deze uitzonderingen aandacht te besteden, alsmede een indicatie te geven van het aantal gevallen waarin personen die niet aan de wachttijd van een jaar voldoen, desondanks in aanmerking komen voor een AOW-uitkering.

4. Verhouding tot het recht op bescherming van de eigendom

Het voorstel leidt ertoe dat een aantal uitkeringen niet meer wordt toegekend. Indien het uitkeringen betreft waarbij het recht van de Europese Unie ten uitvoer wordt gebracht, en in het bijzonder de verordening, en door verzekerden een beroep kan worden gedaan op het recht op bescherming van de eigendom, dan komt het Handvest in het vizier. Ingevolge artikel 17, eerste lid, van het Handvest, mag niemand zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het kader van het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet, en mits het verlies tijdig en op billijke wijze wordt vergoed. Ingevolge artikel 52, derde lid, van het Handvest, hebben de rechten in dit Handvest die corresponderen met de rechten in het EVRM dezelfde inhoud en reikwijdte als de door het EVRM toegekende rechten. Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: het Eerste Protocol) heeft iedereen recht op ongestoord genot van zijn eigendom.

De Afdeling wijst erop dat het Handvest en het Eerste Protocol op zich ruimte bieden voor beëindiging van uitkeringen, zoals in dit voorstel wordt gedaan. In de toelichting ontbreekt echter een volledige en systematische toetsing van deze beëindiging aan de hiervoor genoemde bepalingen. Zo wordt in de toelichting de afschaffing van de dubbele kinderbijslag en de integratie van de halfwezenuitkering wel getoetst aan het Eerste Protocol, maar ontbreekt een toelichting bij de afkoop van bijstandsuitkeringen en het niet langer uitkeren van kruimelpensioenen AOW. Voorts trekt het de aandacht dat voor zover toetsing aan het Eerste Protocol plaatsvindt, bij die toets geen onderscheid wordt gemaakt tussen ontneming van eigendom en regulering van het gebruik van eigendom in overeenstemming met het

¹¹ Zie de bijlagen I en II bij de brief van de voorzitter van de Raad van Bestuur van de SVB aan de Minister van SZW (d.d. 20 december 2011, kenmerk RvB.223/11/ES/ptb) betreffende de uitvoeringstoets SVB bij het voorstel. Volgens de SVB zou in 19,5% tot 35% van de kruimelpensioenen onderzocht moeten worden of deze pensioenen kunnen worden ingetrokken.

¹² Verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsel (Pb EU 2004, L 166).

algemeen belang. De Afdeling merkt ten slotte op dat in de toelichting niet aan het Handvest wordt getoetst.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een integrale toetsing van vorengenoemde maatregelen aan het Handvest en het EVRM.

5. Overgangsrecht

Ingevolge het voorgestelde artikel 41 a, eerste lid, van de AKW, houden verzekerden hun aanspraak op dubbele kinderbijslag indien zij op de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst aanspraak maakten op dubbele kinderbijslag. Ingevolge het tweede lid vervalt dit artikel met ingang van ten minste zes maanden gelegen na de datum van uitgifte van dat Staatsblad. Volgens de toelichting wordt hiermee een overgangstermijn in het leven geroepen voor bestaande gevallen. In verband met de kwartaalsystematiek van de AKW kan deze periode soms langer zijn dan zes maanden.

Naar het oordeel van de Afdeling verdient het de voorkeur om de datum van inwerkingtreding te nemen als ingang voor de beoogde overgangsperiode.¹³ De keuze voor de datum van publicatie als ingangstermijn leidt er toe dat verzekerden die in de periode tussen publicatiedatum en datum van inwerkingtreding aanspraak gaan maken op kinderbijslag niet onder het overgangsrecht komen te vallen. Bij de keuze voor de datum van inwerkingtreding blijft namelijk de oude regeling tot de inwerkingtreding bestaan, en kan bij verzekerden aanspraak op dubbele kinderbijslag ontstaan. Naarmate de datum van publicatie en de datum van inwerkingtreding verder uit elkaar liggen, zal deze groep in omvang toenemen.

Volgens de toelichting is het de bedoeling dat voor bestaande gevallen een overgangstermijn van zes maanden gaat gelden. Uit de voorgestelde tekst van artikel 41 a, tweede lid, van de AKW, wordt die einddatum echter onvoldoende duidelijk. In de tekst staat nu dat het overgangsrecht vervalt ten minste zes maanden na datum van uitgifte van het Staatsblad. De in de toelichting aangehaalde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep gaat overigens, anders dan de toelichting weergeeft, uit van een termijn van zes maanden na inwerkingtreding.¹⁴

Naar het oordeel van de Afdeling verdient het de voorkeur om de wijziging van de AKW in werking te laten treden op de begindatum van een kalenderkwartaal. Vervolgens kan in artikel 41 a van de AKW worden opgenomen dat verzekerden die op de dag voor inwerkingtreding van deze wijziging aanspraak maakten op dubbele kinderbijslag deze aanspraak gedurende twee kalenderkwartalen behouden.

De Afdeling adviseert het overgangsrecht met betrekking tot de dubbele kinderbijslag aan te passen.

¹³ Zie ook het overgangsrecht in de voorgestelde artikelen III (AOW) en IV (Wet op het kindgebonden budget) van dit voorstel.

¹⁴ Centrale Raad van Beroep, 18 juni 2004, overweging 3.4.2.12, LJN: AP4680.

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

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,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.12.0035/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- **In de titel van het voorstel "Sociale Verzekeringsbank" vervangen door: Sociale verzekeringsbank;**
- **In artikel I, onder D, in het eerste lid van artikel 41 a, de zinsnede "de inwerkingtreding artikel I, onderdeel A, van de Wet vereenvoudiging regelingen SVB" vervangen door: de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, van de Wet vereenvoudiging regelingen SVB;**
- **In artikel VI, onder B, de woorden "In artikel 39, tweede lid," vervangen door: In artikel 39, eerste lid;**
- **Het tweede lid van artikel VII laten vervallen, omdat op grond van het eerste lid al voldoende rekening kan worden gehouden met de beoogde overgangstermijn van zes maanden.**