

No.W12.07.0229/III

's-Gravenhage, 31 augustus 2007

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2007, no.07.002325, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 83 van de Wet werk en bijstand inzake een experiment met betrekking tot de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met kinderen tot 16 jaar (Tijdelijk besluit experiment WWB alleenstaande ouders), met nota van toelichting.

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft op 20 maart 2007 het initiatiefwetsvoorstel Voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders (hierna: Wet Vazalo) aangenomen.<sup>1</sup> Hoofddoelen van de Wet Vazalo zijn verbetering van de minimuminkomenspositie van alleenstaande ouders, de versterking van de kansen van hun kinderen, erkenning dat de doelgroep in principe slechts in deeltijd kan werken vanwege zorgtaken en het aantrekkelijker maken van het combineren van arbeid en zorg voor de doelgroep. De wet wil bijstand overbodig maken voor personen die vanwege de zorg voor een kind tijdelijk nog niet in staat zijn om volledig in eigen onderhoud te voorzien.

De inwerkingtreding wordt geregeld op een bij koninklijk besluit te bepalen datum. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2009.

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer zijn bij de Wet Vazalo vraagtekens geplaatst. Die vraagtekens hebben onder andere betrekking op de doelgroep, de vraag of het zogeheten "duiventileffect"<sup>2</sup> zich zal voordoen en de vraag of de wet er toe zal leiden dat meer mensen aan het werk komen. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in verband hiermee de Eerste Kamer toegezegd een experiment in het kader van artikel 83 van de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) te zullen uitvoeren om de werking van de Wet Vazalo aan de praktijk te toetsen. Op het experiment WWB ligt een tijdsdruk vanwege de wens om de Wet Vazalo per 1 januari 2009 in werking te laten treden. De beoogde startdatum van het experiment is in verband daarmee gesteld op 1 september 2007. Het experiment loopt tot en met 31 december 2008. Er zullen maximaal vijftien gemeenten deelnemen. Het conceptbesluit is in het kader van de voorhangprocedure van artikel 83, zesde lid, WWB aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Een afvaardiging van de Raad van State heeft op 23 augustus 2007 over het voorstel beraadslaagd met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een aantal opmerkingen. Hij gaat eerst in op het experiment als zodanig. Daarna maakt hij een aantal opmerkingen over de reikwijdte, de tijdsdruk en de effecten van het experiment WWB. Ten slotte maakt de Raad nog een aantal opmerkingen van uiteenlopende aard.

<sup>1</sup> Voorstel van wet van het lid Spekman houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning van alleenstaande ouders bij arbeid en zorg (Wet voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders), Kamerstukken 29 948. Het voorstel is aanvankelijk ingediend door het lid Noorman-den Uyl. De behandeling is achtereenvolgens overgenomen door de leden Bussemaker en Spekman. De Raad van State heeft op 28 februari 2005 over het voorstel geadviseerd (Kamerstukken II 2004/05, 29 948, nr. 4).

<sup>2</sup> Dit begrip betreft de situatie van cliënten die in het begin van het jaar nog wel aan de criteria voldoen en in dat verband te maken hebben met de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoerende instantie, maar na verloop van tijd niet meer aan de criteria voldoen en als gevolg daarvan weer terug moeten vallen op de bijstand en dan te maken krijgen met de gemeente als uitvoerende instantie.

Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het ontwerpbesluit niet positief kan worden geadviseerd.

1. Het experiment als zodanig: plaats in het wetgevingsproces; aanvaardbaarheid

De Wet Vazalo is op 20 maart 2007 aanvaard door de Eerste Kamer. De inwerkingtreding is echter opgeschort totdat op basis van het experiment WWB meer zicht bestaat op de effectiviteit en de effecten van de Wet Vazalo, gelet op twijfels die daaromtrent tijdens de parlementaire behandeling, vooral in de Eerste Kamer, zijn gerezen. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Een belangrijk uitgangspunt in het wetgevingsproces is dat een wetsvoorstel pas wordt ingediend en vervolgens aanvaard wanneer er zowel bij de regering als bij (een meerderheid in) de Staten-Generaal<sup>3</sup>, zo nodig op basis van voorafgaand onderzoek, voldoende overtuiging bestaat dat wat met het voorstel wordt beoogd na de aanvaarding ook daadwerkelijk zal worden bereikt, en dat invoering van de wet niet zal leiden tot ernstige uitvoeringstechnische problemen.

Indien daartoe aanleiding wordt gezien, zal aan het indienen van een definitief wetsvoorstel een experiment voorafgaan. Zo'n experiment heeft dan als oogmerk het opdoen van ervaringen en inzichten die kunnen worden betrokken in het definitieve wetsvoorstel. In dit geval is echter sprake van de omgekeerde weg: het wetgevingsproces is geheel voltooid, en vervolgens wordt een experiment voorgesteld. Met dit experiment wordt beoogd een antwoord te krijgen op vragen, met name over de uitvoering en de uitvoerbaarheid van het initiatiefvoorstel, die naar voren zijn gebracht in de parlementaire behandeling van dit voorstel in het bijzonder in de Eerste Kamer. Het trekt de aandacht van de Raad dat in deze vragen kennelijk onvoldoende reden is gezien om, in afwachting van een toereikende beantwoording ervan, de besluitvorming over het wetsvoorstel aan te houden. Zo'n gang van zaken is opmerkelijk, en naar het oordeel van de Raad ongewenst.

b. Ingevolge de Wet Vazalo zal de inwerkingtreding worden bepaald bij koninklijk besluit. Blijkens de toelichting bij het onderhavige voorstel is de beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2009. Het zó lang aanhouden van de inwerkingtredingsdatum houdt direct verband met de noodzakelijke aanpassingen bij de Belastingdienst/toeslagen en met de wens die in de Eerste Kamer is geuit om voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wet Vazalo de effecten van deze wet te onderzoeken via een experiment.

Een experiment, zoals ook het thans voorgestelde, impliceert dat een bepaalde maatregel vooralsnog slechts wordt ingevoerd op beperkte schaal. Aldus kan een wetgevingsexperiment tijdelijk ongelijkheid scheppen tussen hen die wél respectievelijk niet in aanmerking komen om deel te nemen aan het experiment, of daaraan zijn onderworpen. Dergelijke ongelijkheid kan echter haar rechtvaardiging vinden in het oogmerk van het experimenteren, in samenhang met de - per definitie - tijdelijke duur van een experiment.

Thans doet zich de hiervoor onder a genoemde uitzonderlijke situatie voor van een wet die al is aanvaard. Deze wet is ingediend met als oogmerk dat zij zal dienen als instrument voor het verbeteren van de minimuminkomenspositie van alleenstaande ouders. Er mag echter niet worden voorbijgegaan aan het feit dat in dit geval het gehele wetgevingsproces is voltooid, tot en met de plaatsing in het Staatsblad. Verder acht de Raad van belang dat wordt onderkend dat bestuursrechtelijke wetten niet

<sup>3</sup> Bij een initiatiefvoorstel in omgekeerde volgorde.

alleen een instrument van beleid kunnen zijn, maar dat deze wetten ook rechten en aanspraken scheppen. Eenmaal in werking getreden, ontlenen allen die vallen binnen de termen van de Wet Vazalo gelijke aanspraken aan de wet, en moeten zij kunnen rekenen op een dienovereenkomstige gelijke behandeling. Het onderhavige voorstel impliceert echter dat tussen deze burgers alsnog voor een geruime periode een inbreuk wordt gemaakt op deze gelijkheid van aanspraken en behandeling, doordat slechts 15 gemeenten mogen deelnemen aan het experiment. De mogelijkheid daartoe wordt gecreëerd door, ten behoeve van het experiment, de datum van inwerkingtreding van de wet langdurig aan te houden. De Raad is van oordeel dat op deze wijze een oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid van de Kroon in dezen. De Raad ziet geen rechtvaardiging voor de bedoelde inbreuk op de gelijkheid van aanspraken en behandeling die de Wet Vazalo creëert. Dit klemt temeer nu deze inbreuk velen treft en geruime tijd zal duren.

Gelet op het voorgaande meent de Raad het onderhavige besluit te moeten ontraden. Nu de Wet Vazalo is aanvaard, zou het in de rede liggen, mede gelet op wat de Raad hierna zal opmerken over de mogelijke resultaten van het beoogde experiment, over te gaan tot invoering van de Wet Vazalo zodra de Belastingdienst/toeslagen zonder uitvoeringsproblemen medewerking kan toezeggen. Vervolgens kan dan de werking van de wet in de praktijk worden gevolgd en geëvalueerd, waarna zo nodig, ook al na korte tijd, bijstelling kan plaatsvinden.

## 2. Grondslag

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op artikel 83 WWB; de innovatie- en experimenteerbepaling van die wet. Dat artikel maakt het mogelijk af te wijken van enkele onderdelen van de WWB met het oog op het onderzoeken van mogelijkheden om "deze wet" (dat wil zeggen de WWB) met betrekking tot de arbeidsinschakeling en de financiering doeltreffender uit te voeren. De Raad onderkent dat de nota van toelichting<sup>4</sup> gewag maakt van de dubbele doelstelling die aan het experiment WWB ten grondslag ligt. Hij is echter van oordeel dat de in het besluit voorgestelde experimenteermogelijkheid allereerst bedoeld is om meer inzicht te krijgen in de werking van het instrumentarium van de Wet Vazalo en minder om af te wijken van de WWB met het oog op het meer doeltreffend uitvoeren van die wet. De Raad meent dat het daardoor twijfelachtig is of artikel 83 WWB kan dienen als grondslag voor dit experiment ten behoeve van de Wet Vazalo.

Gelet op de nodige aanpassingen en investeringen die nodig zijn bij de Belastingdienst/toeslagen is het niet zeker dat de invoering van de Wet Vazalo op 1 januari 2009 mogelijk zal zijn. Met het oog daarop geeft de Raad in overweging zo nodig na te gaan of binnen de doelstellingen van de WWB een betere arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders onder de bijstandsgerechtigden onderzocht kan worden met een experiment op grond van artikel 83 WWB.

Onverminderd het vorenstaande geeft het ontwerpbesluit de Raad verder nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

---

<sup>4</sup> Nota van toelichting, in de paragraaf "Doel van het experiment".

### 3. Reikwijdte, tijdsdruk en effecten van het experiment

#### a. Reikwijdte

De Wet Vazalo huldigt het adagium "werk boven uitkering" en stelt de volgende drie doelen:<sup>5</sup>

- Alleenstaande ouders in de gelegenheid stellen met werk in deeltijd voldoende inkomen te verwerven voor zichzelf en de kinderen: een beroep op de bijstand is dan niet nodig.
- De regeling zó vormgeven dat méér werken méér loont. Door de armoedeval tegen te gaan, wordt het verwerven van méér inkomen niet ontmoedigd maar gestimuleerd.
- De inkomenspositie van alleenstaande ouders met een inkomen rond of vlak boven het sociaal minimum en hun kinderen verbeteren. Daarom worden alleenstaande ouders met een inkomen tot 115% van het minimumloon tot de doelgroep gerekend.

De reikwijdte van het experiment op basis van de WWB is beperkter dan het Vazalo-instrumentarium. Nu de Belastingdienst/Toeslagen nog niet bij uitvoering van de Wet Vazalo kan worden betrokken, wordt met een "look-a-like situatie" gewerkt. Daarmee wordt getracht effecten te bereiken die vergelijkbaar zijn met de twee hoofdonderdelen van de Vazalo-toeslag.

Het experiment WWB geeft aan alleenstaande ouders met een inkomen tussen 55%-90% van het minimumloon als bedoeld in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: WML) een financiële prikkel, niet in de vorm van een toeslag - zoals in de Wet Vazalo - maar in de vorm van een vrijlating van de eigen inkomsten tot een bedrag van € 100 per kalendermaand (afwijking van artikel 31, tweede lid, WWB). Betrokkene blijft in de bijstand en is vrijgesteld van de arbeids- en re-integratieverplichting bedoeld in artikel 9 WWB.

Alleenstaande ouders die in een kalenderjaar over een inkomen beschikken tussen de 90% en 115% WML ontvangen na afloop van het kalenderjaar een "bonus" in de vorm van een éénmalige premie (afwijking van artikel 7 WWB). Betrokkene heeft een recht jegens het college van burgemeester en wethouders.

De arbeidstoeslag alleenstaande ouders uit de Wet Vazalo valt buiten het experiment. Zoals blijkt uit de toelichting, zal het belangrijkste doel van de Wet Vazalo, namelijk dat betrokkene uit de bijstand geraakt, niet worden bereikt met de voorgestelde vrijlating van het eigen inkomen van een alleenstaande ouder die algemene bijstand ontvangt tot een bedrag van € 100 per kalendermaand. Ondanks de vrijlating blijven de betrokkenen gewoon in de bijstand.

Ook de tweede doelstelling van de Wet Vazalo, namelijk dat méér werken méér loont, kan onder het experiment WWB niet worden bereikt. De alleenstaande ouder komt door zijn activiteiten in aanmerking voor een vrijlating van een vast bedrag van het eigen inkomen (maximaal € 100) of voor een éénmalige premie.

De Raad concludeert dan ook dat het niet realistisch is te verwachten dat met het experiment WWB het effect van het instrumentarium van de Wet Vazalo op betrouwbare wijze aan de praktijk kan worden getoetst. In zoverre kan het voorstel niet bereiken wat ermee wordt beoogd.

#### b. Tijdsdruk

In verband met de wens de Wet Vazalo per 1 januari 2009 in werking te laten treden, heeft het experiment WWB een looptijd van 16 maanden, namelijk van 1 september

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 948, nr. 3, blz. 3 (memorie van toelichting Wet Vazalo).

2007 tot en met 31 december 2008. Vanwege de tijdsdruk moet al halverwege de toch al korte looptijd – in mei 2008 – beoordeeld worden of de Wet Vazalo per 1 januari 2009 in werking kan treden. De Raad acht het onwaarschijnlijk dat bij zo'n krap tijdschema het experiment tot duidelijke conclusies kan leiden.

c. Effecten

De nota van toelichting schenkt geen aandacht aan de effecten die kunnen optreden in verband met de verhouding tussen het experiment en de maatregelen ter stimulering van deeltijdarbeid die in het kader van de uitvoering van het coalitieakkoord zijn voorgenomen.<sup>6</sup> Ook ontbreekt in de nota van toelichting aandacht voor de eventuele onderlinge effecten tussen het experiment en andere inkomensafhankelijke faciliteiten, zoals de woontoeslag, de zorgtoeslag en de voor het jaar 2008 in het vooruitzicht gestelde kindertoeslag per huishouden.<sup>7</sup>

Voorts is voor de beoordeling van de effectiviteit van het experiment en van het eventueel optreden van het zogeheten "duiventileffect", van belang dat het gedrag van betrokkenen beïnvloed zal kunnen worden door het besef dat het experimentele regime slechts voor de duur van 16 maanden van toepassing is.

Ten slotte blijkt uit de toelichting niet of alternatieven zijn overwogen voor het nu voorgestelde experiment WWB.

De Raad adviseert niet tot invoering van dit experiment over te gaan zolang onduidelijk is hoe voorgenoemde problemen zullen worden aangepakt.

4. Het advies van het Uitvoeringspanel

De nota van toelichting maakt gewag van het kritische commentaar van het zogenaamde Uitvoeringspanel, waaraan deelnemen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de vereniging van Directeuren voor Sociale Diensten, over het voorstel, maar gaat slechts marginaal in op deze kritiek.

De Raad acht het in het belang van effectieve en uitvoerbare regelgeving niet aanvaardbaar dat zo wordt gereageerd op de commentaren van het panel. Hij adviseert in de toelichting in elk geval op alle afzonderlijke onderdelen van het advies van het panel in te gaan.

5. Overige opmerkingen

a. Het begrip alleenstaande ouder

In het besluit wordt het begrip "alleenstaande ouder" gebruikt zonder daarvan een definitie te geven. Aangezien het experiment gebaseerd is op de WWB kan ervan uitgegaan worden dat met het begrip "alleenstaande ouder" wordt bedoeld op het begrip zoals gedefinieerd in artikel 4, onderdeel b, WWB. Die laatste definitie wijkt echter af van de definitie van de term "alleenstaande ouder" in artikel 1 van de Wet Vazalo. De Raad adviseert het besluit op dit punt te verduidelijken.

<sup>6</sup> Coalitieakkoord 7 februari 2007, Pijler IV (Sociale samenhang), paragraaf Jeugd en gezin, onderdelen 4 en 12. Tekst onderdeel 4: "De sollicitatieplicht voor alleenstaande bijstandsgerechtigde ouders met kinderen tot 5 jaar wordt geschrapt. De maximale vrijstellingsperiode voor de sollicitatieplicht is 6 jaar. Er komt een scholingsplicht voor deze groep alleenstaande ouders, teneinde na de vrijstelling een baan te vinden. Er zal een regeling komen die werken in deeltijd voor sollicitatieplichtige alleenstaande ouders met kinderen financieel aantrekkelijk maakt." Tekst onderdeel 12: "Voor jongeren tot 27 jaar geldt een leer/werkplicht die bestuurlijk kan worden gehandhaafd door middel van verplichtende begeleidingstrajecten gericht op scholing op straffe van inhouding op een eventuele uitkering ("campus nieuwe kans")."

<sup>7</sup> Een uitvloeisel van artikel 6a van de Wet op het kindgebonden budget (Overgangsbepaling kindertoeslag voor het jaar 2008), Kamerstukken 30 912.

b. Omzetting Vazalo-inkomenseis in bruto inkomenseis per maand

De nota van toelichting biedt geen inzicht in de wijze waarop de inkomensnormering van artikel 3 van de Wet Vazalo, die uitgaat van een jaarsystematiek, is verwerkt in de omzetting naar het bruto inkomen per maand in artikel 2 van het besluit. De Raad adviseert de nota van toelichting op dat punt te verduidelijken.

c. Vage inwilligingsvoorwaarden

Artikel 3, eerste lid, bevat de voorwaarden voor inwilliging van verzoeken van gemeenten die wensen deel te nemen aan het experiment WWB. Elk subonderdeel van die bepaling bevat telkens het vereiste dat het college "voldoende inzicht" heeft of zal hebben in bepaalde zaken, zonder dat duidelijk is gemaakt wanneer dat het geval is. De Raad adviseert dit onderdeel te concretiseren.

d. Aanpassing belastingwetgeving

Volgens de nota van toelichting wordt in de belastingwetgeving geregeld dat de bonus en de éénmalige premie, conform de Wet Vazalo, onbelast zijn. De Raad adviseert te verduidelijken op welke termijn de daartoe benodigde wetswijziging kan worden gerealiseerd.

e. Overgangsrecht

Er moet een voorziening getroffen worden voor de deelnemers die gedurende het laatste jaar van het experiment uit de bijstand zijn gestroomd en die in het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin het experiment wordt beëindigd nog recht hebben op uitbetaling van de éénmalige premie.

De Raad adviseert het besluit op dit punt aan te vullen.

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

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen zowel de vorm als de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet dienovereenkomstig te besluiten.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W12.07.0229/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 2, tweede lid, onderdeel a, de woorden "in dienstbetrekking" schrappen en na "inkomen uit" invoegen: of in verband met.
- Onder aanpassing van de redactie van de artikelen 3, eerste lid, onderdeel b, 5 en 8, in artikel 1 de term "college van een deelnemende gemeente" opnemen en definiëren als: het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die deelneemt aan een experiment als bedoeld in artikel 2.
- De tegenstrijdigheid opheffen tussen de afgebakende tijdsduur van het experiment van 1 september 2007 tot en met 31 december 2008, opgenomen in artikel 2, eerste lid, en de verlengingmogelijkheid van die periode tot 1 januari 2010, opgenomen in artikel 9.
- In artikel 6 tot uitdrukking brengen dat het eindverslag drie maanden voor het einde van het experiment aan de Staten-Generaal wordt gezonden.
- Het besluit voorzien van een artikelsgewijze toelichting.