

No.W12.09.0166/III

's-Gravenhage, 3 juli 2009

Bij Kabinetsmissive van 29 mei 2009, no.09.001450, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Algemene Ouderdomswet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met de overheveling van de uitvoering van de aanvullende bijstand voor personen van 65 jaar of ouder van de gemeenten naar de Sociale verzekeringsbank en het aanbrengen van enkele andere aanpassingen in de Algemene Ouderdomswet en tot wijziging van enkele sociale verzekeringswetten in verband met de gelijkstelling binnen de sociale zekerheid van voormalige pleeg- en stiefkinderen met eigen kinderen, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt er onder meer toe de uitvoering van de algemene bijstand voor personen van 65 jaar of ouder (WWB65+) over te hevelen van de gemeenten naar de Sociale verzekeringsbank (SVB). De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen met betrekking tot het verplichte karakter van de overdracht en de uitvoering van de bijzondere bijstand door gemeenten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

1. Algemene bijstand: verplichte karakter van de overdracht

Ingevolge artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de Wet werk en bijstand (WWB) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Deze verantwoordelijkheid geldt tevens voor personen van 65 jaar en ouder die een onvolledige AOW ontvangen en niet beschikken over een aanvullend inkomen – pensioen – of vermogen (de WWB65+).

Sinds 2004 hebben gemeenten de mogelijkheid de verstrekking van de WWB65+ te laten uitvoeren door de SVB. De overdracht van de uitvoering van gemeenten aan de SVB gebeurt op vrijwillige basis en geschiedt in mandaat; de gemeenten behouden de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB65+. Deze constructie doet recht aan het principe van decentrale uitvoering dat aan de WWB ten grondslag ligt. In die zin betekent de thans voorgestelde overdracht een principiële breuk met de decentrale uitvoering van de WWB door de gemeenten.

In de toelichting wordt opgemerkt dat uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) blijkt dat de ervaringen met de uitvoering van de algemene bijstand door de SVB positief zijn.¹ Het niet-gebruik van de regeling vermindert bij uitvoering door de SVB; een belangrijke doelstelling van de regering². De toelichting vermeldt tegelijkertijd dat het aantal mandaterende gemeenten thans stagneert. Per 1 januari 2009 lieten circa 128 gemeenten (waaronder drie van de vier grote steden) de WWB65+ door de SVB

¹ Memorie van toelichting paragraaf 2.2.2.

² Daarbij gaat de Raad er van uit dat de doelstelling van de regering om het niet-gebruik terug te dringen, ziet op niet-gebruik waaraan niet een bewuste overweging van de zijde van de bijstandsgerechtigde ten grondslag ligt, bijvoorbeeld niet-gebruik vanwege onwetendheid of gevoelens van schaamte.

uitvoeren; een verdere substantiële groei wordt echter niet voorzien.³ De regering concludeert dat, wanneer alle gemeenten de uitvoering van de WWB65+ zouden uitbesteden aan de SVB, meer mensen van de algemene bijstand gebruik gaan maken. Dit vormt de aanleiding voor de integrale overheveling, niet langer op basis van mandaat, van de uitvoering van de WWB65+ naar de SVB.

De Raad merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de redenen van de gemeenten om niet te mandateren. Voorts vermeldt de toelichting niet waarom hernieuwde pogingen om gemeenten die nog niet mandateren, ertoe te bewegen toch van deze mogelijkheid gebruik te maken, door de regering niet zinvol geacht worden. Uit de toelichting blijkt wel dat ook niet-mandaterende gemeenten afhankelijk van hun aanpak resultaten kunnen boeken bij terugdringing van niet-gebruik. De meerwaarde van uitvoering door de SVB is niet in alle gevallen even groot.⁴ De Raad wijst er op dat in het onderzoek van de IWI wel aandacht wordt besteed aan de redenen van gemeenten om niet te mandateren. In dat onderzoek wordt opgemerkt dat de gemeenten die niet van plan zijn om te mandateren, vooral inhoudelijke bezwaren hebben. Zij zijn ervan overtuigd dat zij het niet-gebruik beter zelf kunnen terugdringen. Daarnaast vinden zij een tweede loket voor minimaregelingen onwenselijk.⁵

De Raad constateert dat er kennelijk voor gemeenten goede redenen kunnen bestaan om de uitvoering niet aan de SVB over te dragen, zonder dat daarmee bij voorbaat ernstig afbreuk wordt gedaan aan de wens van de regering om niet-gebruik van de WWB65+ terug te dringen. Voorts is het de vraag of niet minder vergaande instrumenten kunnen worden ingezet teneinde gemeenten te faciliteren in het terugdringen van het niet-gebruik. Het bovenstaande is van belang, nu met het voorstel gebroken wordt met het stelsel dat gekozen is bij de invoering van de WWB. Een dergelijke breuk vereist een dragende motivering.⁶

De Raad is er ook om die reden niet van overtuigd dat het wenselijk en noodzakelijk is om alle gemeenten *te verplichten* de uitvoering van de WWB65+ aan de SVB over te dragen. De Raad beveelt het voorstel in het licht van het bovenstaande nader te overwegen.

2. Verlening van bijzondere bijstand door gemeenten; één-loket

Zoals reeds is opgemerkt strekt het voorstel ertoe de uitvoering van de algemene bijstand voor personen van 65 jaar of ouder over te hevelen van de gemeenten naar de SVB. De toelichting merkt terecht op dat gemeenten thans tevens de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand is geregeld in artikel 35 WWB en voor personen van 65 jaar en ouder in artikel 35, derde lid, WWB. Het voorstel brengt daarin geen verandering.

Het ongewijzigd handhaven van artikel 35 WWB heeft tot gevolg dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zowel de gemeenten als de SVB verantwoordelijk worden voor de uitvoering van een deel van de WWB. Een

³ Brief van de Staatssecretaris van SZW van 4 juli 2008, Kamerstukken II, 29 389, nr. 11.

⁴ Memorie van toelichting paragraaf 2.2.2.

⁵ Onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen, mei 2008, 'Rechten verzilveren. Terugdringen van het niet gebruik van aanvullende bijstand onder 65-plussers.'

⁶ Zie in dat verband ook het advies van de Raad van State van 7 mei 2009 "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan". Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (zaaknummer W04.08.0255. nog niet gepubliceerd).

bijstandsgerechtigde zal zich diensgevolge moeten wenden tot de SVB voor de algemene bijstand en tot het bijstandskloket van de gemeente, indien een recht op bijzondere bijstand bestaat.⁷ Overigens gaat de Raad er daarbij van uit dat gemeenten via het gemeentefonds gecompenseerd zullen blijven worden voor uitgaven uit hoofde van de bijzondere bijstand.

De Raad wijst er vervolgens op dat zowel voor de algemene bijstand als voor de bijzondere bijstand in beginsel wordt uitgegaan van de gezinssituatie (de huishouding). De duale structuur die thans wordt voorgestaan, heeft tot gevolg dat in de gevallen waarop een recht op algemene bijstand en een recht op bijzondere bijstand bestaat, zowel de gemeente als de SVB zich een oordeel zullen moeten vormen over de gezinssituatie. De gezinssituatie staat eveneens ter beoordeling van de gemeente, indien de bijstandsgerechtigde van 65 jaar of ouder een gezamenlijke huishouding voert met een persoon die de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt en mogelijk reïntegratieplichtig is.

In het licht van het bovenstaande is het de Raad niet op voorhand duidelijk hoe de nu voorgestane duale uitvoering van de WWB zich verhoudt tot het uitgangspunt dat met de overdracht één loket voor het minimuminkomen na het 65^e levensjaar ontstaat. De Raad beveelt aan het voorstel in het licht van het bovenstaande nader te bezien.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

⁷ Zoals onder 1. is opgemerkt is op het ontstaan van tweede loket voor miniregelingen (waaronder ook de bijzondere bijstand wordt verstaan) ook door gemeenten geweest.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W12.09.0166/III met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In de formulering van artikel 47b WWB tot uitdrukking brengen dat van toepassing van de genoemde bepalingen door de SVB enkel sprake kan zijn bij uitoefening van de taak ingevolge artikel 47a WWB.