

Vergaderjaar 2011–2012

33 318

Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met vereenvoudiging van de uitvoering van deze wetten door de Sociale verzekeringsbank (Wet vereenvoudiging regelingen SVB)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 april 2012 en het nader rapport d.d. 25 juni 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 februari 2012, nr. 12.000301, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

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

Dit advies, gedateerd 10 april 2012, nr. W12.12.0035/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna; de Afdeling) onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel en maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de motivering, de gevolgen voor 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 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 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

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.4.

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

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2.

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.¹ 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.² 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 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.³ 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.

1. Wijziging Algemene Kinderbijslagwet

a. Gesplitste betalingen aan co-ouders.

De Afdeling adviseert de handhaving van de mogelijkheid van gesplitste betalingen aan co-ouders dragend te motiveren. Naar het oordeel van de Afdeling sluit de argumentatie van de maatregel niet aan bij de voorgestelde wijziging van artikel 7 van de AKW, die inhoudt dat het voor het recht op kinderbijslag niet langer relevant is of het kind al dan niet tot het huishouden van de verzekerde behoort.

Uitgangspunt is dat ouders (inclusief co-ouders) in beginsel zelf afspreken wie als ontvanger van kinderbijslag wordt aangewezen. In het geval meerdere verzekerden recht op kinderbijslag voor eenzelfde kind hebben, blijft het op grond van artikel 18 van de AKW voor de *uitbetaling* van de kinderbijslag relevant tot wiens huishouden het kind behoort. De voorgestelde wijziging van artikel 7 van de AKW, waardoor voor het *recht* op kinderbijslag voor een kind niet langer relevant is of het kind tot het huishouden van een verzekerde behoort, brengt hier geen verandering in aan.

In het bijzonder bij co-ouders is sprake van een bijzondere situatie doordat het kind afwisselend tot het huishouden van één van beide ouders behoort. Het geheel vervallen van de mogelijkheid van gesplitste betaling zou voor deze groep naar verwachting tot een aanzienlijke toename van bezwaar- en beroepszaken leiden over de vraag aan welke ouder de

¹ Zie het huidige artikel 7, derde lid, AKW.

² Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.1.

³ 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%.

kinderbijslag uitbetaald moet worden. Dat zou de beoogde vereenvoudiging voor de uitvoering voor een groot deel teniet doen.

Daarnaast hecht de regering aan de mogelijkheid van co-ouderschap. Bij co-ouderschap, waar ouders zelf afspraken hebben weten te maken over een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, acht de regering het dan ook onwenselijk om drempels op te werpen in de uitvoering van deze afspraken.

De regering stelt zich daarom op het standpunt dat voor co-ouders toch gesplitste betaling plaats moet kunnen vinden.

De toelichting bij het wetsvoorstel is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

b. Compensatie afschaffing dubbele kinderbijslag

Mede naar aanleiding van het advies van de afdeling is besloten af te zien van afschaffing van de dubbele kinderbijslag. Als gevolg daarvan is Artikel I onderdeel A aangepast en is onderdeel D van artikel I komen te vervallen.

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.¹

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.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

2. Wijziging Algemene nabestaandenwet

De Afdeling constateert dat volgens de toelichting het negatieve inkomenseffect van de maatregel door huurtoeslag kan worden gemitigeerd. Zij adviseert om in de toelichting ook in te gaan op mogelijkheden om inkomensdaling te beperken voor groepen nabestaanden die niet in aanmerking komen voor huurtoeslag.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat het negatieve inkomenseffect in voorkomende gevallen beperkt wordt indien er recht bestaat op huurtoeslag. Dit wordt dan veroorzaakt doordat de inkomensdaling door het wegvallen van de halfwezenuitkering een lager toetsinkomen voor de huurtoeslag tot gevolg heeft, waardoor er het recht op een hogere huurtoeslag ontstaat. Hiermee is echter niet doelbewust gepoogd de inkomensdaling te beperken, maar veeleer is dit een uitvloeisel van de systematiek van de toeslagen, waarin getoetst wordt op het inkomen. Ook bij huishoudens die recht hebben op kindgebonden budget dan wel zorgtoeslag wordt het inkomenseffect gemitigeerd als deze toeslagen vanwege de hoogte van het inkomen deels gekort werden. Hiermee is reeds rekening gehouden in het gepresenteerde inkomenseffect in de toelichting. De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangepast.

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».¹ 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.²

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

¹ Thans € 271,63 per jaar voor samenwonenden of € 189,42 voor alleenstaanden.

² Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

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.¹

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 kan worden ingetrokken.² Het gaat hier volgens de SVB om pensioenen die op grond van artikel XI van Verordening 883/2004³ (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.

3. Wijziging Algemene Ouderdomswet

a. Motivering

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.

Het voorstel voorziet er in dat mensen die minder dan één jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt niet langer het kruimelpensioen uitgekeerd krijgen. Ik onderschrijf de zienswijze van de Afdeling dat hiermee nog niet is aangetoond dat er een voldoende band met Nederland ontbreekt. Er is immers wel voldoende band met Nederland (geweest) om gedurende een bepaalde periode als verzekerde te worden aangemerkt voor de AOW.

De reden voor het voornemen deze kleine AOW-aanspraken niet langer tot uitkering te laten komen is dat het door de toegenomen arbeidsmobiliteit steeds vaker voorkomt dat mensen een zogenaamd kruimel-AOW hebben opgebouwd. Deze kruimel-AOW's hebben verhoudingsgewijs hoge uitvoeringskosten tegenover een geringe uitkering. Daarmee draagt het niet langer uitbetalen van kruimel-AOW bij aan het verminderen van uitvoeringslasten.

De memorie van toelichting is in verband hiermee aangepast.

b. Verhouding tot Verordening 883/2004

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan groepen waarvoor de aanspraak op een ouderdomspensioen over een periode korter dan één jaar niet kan worden ingetrokken.

Binnen de EU (Verordening (EG) nr. 883/2004, artikel 57) geldt dat mensen wel het recht op het opgebouwde tijdvak behouden. Andere EU-organen moeten in beginsel het in Nederland opgebouwde tijdvak meenemen in de berekening van het totale tijdvak waarop de gepensioneerde recht

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

² 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.

³ 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).

heeft. Mocht toepassing van deze regel ertoe leiden dat alle betrokken organen van de lidstaten van hun verplichtingen worden ontheven (nergens is één jaar of meer verzekering opgebouwd) dan regelt de Verordening dat er toch een uitkering wordt toegekend door de lidstaat waar een persoon het laatst verzekerd is geweest. Die lidstaat dient dan rekening te houden met de verzekeringstijdvakken die in de overige lidstaten zijn vervuld (art. 57, lid 3). De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangevuld.

Soms zal een kruimelpensioen toch uitbetaald moeten worden. Op grond van bilaterale verdragen kan het namelijk zo zijn dat een persoon die niet minimaal één jaar verzekerd is geweest, toch over een ouderdomspensioen beschikt dat gebaseerd is op meer verzekeringsjaren. Dit wordt dan veroorzaakt doordat bepaalde tijdvakken op grond van sommige verdragen meetellen voor de berekening van ouderdomspensioen zonder dat deze tijdvakken berusten op verzekering. Dit betreft met name tijdvakken gelegen voor de invoering van de AOW in Nederland en zogenoemde «huwelijkse tijdvakken»; tijdvakken waarin de echtgenoot van een verzekerde buiten Nederland woonachtig was maar niet sociaal verzekerd was in het woonland. Daarnaast kan het voorkomen dat het niet mogelijk is om een uitkering te weigeren bij minder dan één jaar verzekering voor gevallen die zien op tijdvakken die op grond van Bijlage XI van Vo. 883/2004 in aanmerking moeten worden genomen. Het is onbekend hoe groot de groep personen is voor wie het voorgaande van toepassing is.

Aan de memorie van toelichting is een passage hierover toegevoegd.

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 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.

4. Verhouding tot het recht op bescherming van de eigendom

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een integrale toetsing van de maatregelen die een (gedeeltelijke) beëindiging van uitkeringen betreffen aan artikel 17, eerste lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). De Afdeling merkt voorts op dat bij de toets aan het Eerste Protocol van het EVRM geen onderscheid wordt gemaakt tussen ontneming van eigendom en regulering van het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang.

Zowel de maatregel afkoop van bijstandsuitkeringen in het buitenland als het afschaffen van de dubbele kinderbijslag maakt, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, geen deel meer uit van het wetsvoorstel vereenvoudiging regelingen SVB.

Aan de memorie van toelichting is met betrekking tot de integratie van de halfwezenuitkering in de Anw geen passage toegevoegd waarin wordt getoetst aan het Handvest omdat de Anw geen uitkering is «waarbij het recht van de Europese Unie ten uitvoer wordt gebracht, en in het bijzonder de verordening». Het onderscheid tussen «ontneming van eigendom» en «regulering van het gebruik van eigendom» is met name relevant voor de vraag of het nemen van compenserende maatregelen al dan niet geboden is. Aangezien bij de vormgeving van de integratie van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering ervoor is gekozen om sowieso compensatie te bieden in de vorm van een gewenningsperiode, in combinatie met het feit dat uit de jurisprudentie van het EHRM de kwalificatie tussen deze beide figuren niet helder af te leiden is, wordt in de memorie van toelichting niet nader ingegaan op dit onderscheid.

In de memorie van toelichting wordt ten aanzien van de maatregel rond de kruimelpensioenregeling weliswaar ingegaan op de systematiek van het samentellen van tijdvakken op grond van Vo. 883/2004. Daarmee is echter de AOW in het algemeen nog geen uitkering «waarbij het recht van de Europese Unie ten uitvoer wordt gebracht, en in het bijzonder de verordening». Datzelfde geldt, meer in het bijzonder, ook voor de voorgestelde maatregel om deze kruimelouderdomspensioenen niet meer tot uitkering te laten komen. Integrale toetsing van de maatregelen aan het Handvest ligt dan ook niet in de rede.

Tot slot kent de AOW een systematiek waarin recht op AOW-pensioen eerst ontstaat wanneer de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt (het verzekerde risico treedt in) en men in het opbouwtijdvak verzekerd is geweest, waarbij voor elk jaar dat men niet verzekerd is geweest een korting van 2% wordt toegepast. Krachtens jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dienen uit de wet voortvloeiende reeds toegekende sociale zekerheidsrechten te worden beschouwd als eigendomsrechten waarop het Eerste Protocol bij het EVRM van toepassing is. Dit betekent dat het inbreuk maken op opeisbare uitkeringsrechten (reeds toegekende uitkeringen) alleen is toegestaan indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, zoals dat de maatregel bij wet dient te zijn voorzien, dat er sprake moet zijn van een legitieme doelstelling van algemeen belang en dat de maatregel proportioneel is. In het kader van het EVRM vormt een opbouwperiode echter geen opeisbaar

recht. Aangezien bij de vormgeving van deze maatregel betreffende het kruimelouderdomspensioen is gekozen voor eerbiedigende werking (alleen verzekerden die met ingang van 1 januari 2015 voor ouderdomspensioen in aanmerking komen, zullen met deze maatregel worden geconfronteerd) is er dan ook geen sprake van een inbreuk op het eigendomsrecht.

5. Overgangsrecht

Ingevolge het voorgestelde artikel 41a, 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.¹ 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 41a, 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.²

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 41a 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.

5. Overgangsrecht

De Afdeling adviseert het overgangsrecht met betrekking tot de dubbele kinderbijslag aan te passen. Zij is van oordeel dat het de voorkeur verdient om de datum van inwerkingtreding te nemen als ingang voor de beoogde overgangsperiode in plaats van de datum van uitgifte van het Staatsblad.

Zoals vermeld heeft het kabinet mede naar aanleiding van het advies van de afdeling besloten af te zien van afschaffing van de dubbele kinderbijslag. Het advies aangaande de ingangsdatum voor de beoogde overgangsperiode is echter onverkort van toepassing op het overgangsrecht bij de wijziging van de Algemene nabestaandenwet. Om uitvoe-

¹ Zie ook het overgangsrecht in de voorgestelde artikelen III (AOW) en IV (Wet op het kindgebonden budget) van dit voorstel.

² Centrale Raad van Beroep, 18 juni 2004, overweging 3.4.2.12, LJN: AP4680.

ringtechnische redenen is er echter voor gekozen de vormgeving van het overgangsrecht niet aan te passen.

6. Redactionele kanttekeningen

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

6. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de afdeling zijn grotendeels verwerkt.

Alleen ten aanzien van de laatste redactionele opmerking is er toch voor gekozen om ook in de inwerkintredingsbepaling zelf de verplichting tot uitdrukking te brengen om minimaal een gewenningsperiode van 6 maanden in acht te nemen voor mensen die recht ten tijde van publicatie van deze wet in het Staatsblad recht hebben op een halfwezenuitkering.

7. Afkoop bijstand buitenland

De regeling Bijstand Buitenland is sinds 1996 is afgesloten voor nieuwe instroom en kent derhalve alleen bestaande gevallen. Van deze regeling maakten eind 2011 nog circa 230 belanghebbenden gebruik. Het voorstel tot eenmalige afkoop van deze regeling, zoals opgenomen in artikel VI, onderdeel C, van het aan de Afdeling ter advisering voorgelegde wetsvoorstel, is komen te vervallen vanwege de financiële risico's die hiermee samenhangen. Het laat zich namelijk op voorhand moeilijk voorspellen of bij toepassing hiervan de baten uiteindelijk zullen opwegen tegen de kosten.

Als alternatief zal worden nagegaan of en in hoeverre het mogelijk is de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd zodanig te vereenvoudigen en te versoberen, dat de eraan verbonden uitvoeringskosten substantieel worden verminderd.

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is verder gebruik gemaakt om een bepaling toe te voegen aan artikel 7 AKW die regelt dat de tijdsbestedingsvoorwaarden voor kinderen van 16 en 17 jaar mét startkwalificatie op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip kunnen vervallen. Dit is afhankelijk van de uitkomsten van een evaluatieonderzoek. In verband hiermee worden tevens de tijdsbestedingsvoorwaarden in artikel 26, tweede lid, onder a, b en c, van de Anw aangepast. Dit artikel treedt echter alleen inwerking indien het voorgestelde nieuwe tweede, derde en vierde lid van artikel 7 van de AKW bij koninklijk besluit vervallen.

Van de gelegenheid is tot slot gebruik gemaakt om nog de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Het betreft wijzigingen van in hoofdzaak wetgevingstechnische aard.

- Het per abuis bij artikel II, onderdeel A, van de Wet sociale verzekeringen continentaal plat aan artikel 1 van de Algemene nabestaandenwet toegevoegde tweede onderdeel n wordt tot onderdeel o verletterd (artikel II, onderdeel A, onder 2).
- In artikel II van het wetsvoorstel (Wijziging Algemene nabestaandenwet) was nog geen rekening gehouden met de wijzigingen in de Algemene nabestaandenwet als gevolg van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid noch met de wijzigingen die met ingang van 1 januari 2013 op grond van de Wet uniformering loonbegrip zullen plaatsvinden (Artikel II, onderdelen C, onder 2 en 3 en D).

- In het algemene deel van de memorie van toelichting is de paragraaf «Overgangsrecht en gewenningsperiode» (paragraaf 3.5) ondergebracht in paragraaf 3.2 bij de maatregel waar deze passage betrekking op heeft (integratie halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering).
- Artikel 16a van de Algemene Ouderdomswet, zoals dit is komen te luiden als gevolg van het aangenomen amendement Lodders (Kamerstukken II 2011/12, 33 046, nr. 20) wordt zekerheidshalve gewijzigd om te voorkomen dat ook personen waarvan het ouderdomspensioen al geheel is ingegaan voor de inwerkingtreding van de wet de mogelijkheid zouden krijgen dit pensioen alsnog uit te stellen. (Artikel III, onderdeel C).
- Artikel 2, vierde en vijfde lid, van de Wet op het kindgebonden budget wordt opnieuw vastgesteld in verband met een onjuiste wijzigingsopdracht in de wet van 7 december 2011 tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget (Stb. 2011, 576) (Artikel IV, onderdeel A onder 2).
- Er zijn wijzigingen opgenomen in een aantal andere wetten die voortvloeien uit de wijziging van de Algemene nabestaandenwet (Artikelen VII, VIII, IX en X).

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,
J. P. H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

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 41a, 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.