

Vergaderjaar 2013–2014

33 932

Wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met het verstrekken van een koopkrachttegemoetkoming aan lage inkomens (Wet koopkrachttegemoetkoming lage inkomens)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 april 2014 en het nader rapport d.d. 9 mei 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 maart 2014, no. 2014000611, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris 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 de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met het verstrekken van een koopkrachttegemoetkoming aan lage inkomens (Wet koopkrachttegemoetkoming lage inkomens), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de invoering van een eenmalige koopkrachttegemoetkoming in 2014 voor personen met een laag inkomen. Deze wordt opgenomen in de Wet werk en bijstand (Wwb), maar heeft een bredere werkingssfeer dan alleen diegenen die een bijstandsuitkering ontvangen. In het voorstel hebben Wwb-uitkeringsgerechtigden en personen die recht hebben op enkele vergelijkbare uitkeringen, recht op een eenmalige uitkering van € 100 voor gezinnen, € 90 voor alleenstaande ouders en € 70 voor alleenstaanden. Voor personen die geen uitkering ontvangen maar over een inkomen beschikken van ten hoogste 110% van de bijstandsnorm, kan – afhankelijk van lokaal beleid terzake – een tegemoetkoming tot ten hoogste die bedragen worden verstrekt.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt het voorstel van de regering zo, dat, in het licht van maatregelen die worden getroffen om de overheidsfinanciën op orde te brengen, wordt voorzien in gerichte koopkrachtmaatregelen waarmee de gevolgen van bezuinigingsmaatre-

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.

gelen en lastenverzwaringen enigszins kunnen worden verzacht. Zij maakt evenwel opmerkingen over de gekozen doelgroep en over de uitvoeringsaspecten. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 25 maart 2014, nr. 2014000611, 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. Dit advies, gedateerd 17 april 2014, nr. W12.14.0071/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de gekozen doelgroep en over de uitvoeringsaspecten. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Doelgroep

Met het voorstel wordt beoogd om de gevolgen van de maatregelen die zijn genomen om de overheidsfinanciën op orde te brengen voor de sociale minima te verzachten. In de begroting 2014 is daarom een bedrag van € 70 mln gereserveerd voor een eenmalige koopkrachttegemoetkoming.²

De doelgroep bestaat in ieder geval uit personen die een Wwb-uitkering of een vergelijkbare uitkering ontvangen. Voor diegenen die geen uitkering ontvangen is het recht op de eenmalige koopkrachttegemoetkoming afhankelijk van gemeentelijk beleid terzake.

In de gekozen benadering ligt het zwaartepunt op ondersteuning van de koopkracht voor niet-actieven met een sociale uitkering. Dit zou inhouden dat bij de beleidskeuzes die zijn gemaakt om de overheidsfinanciën op orde te brengen, het onvoldoende zou zijn gelukt om de meest kwetsbare groepen te ontzien. De Afdeling acht het voorstel in dat licht gezien onvoldoende onderbouwd. Zij wijst erop, dat de afgelopen tijd de koopkrachtontwikkeling van minima in het algemeen gunstiger is dan die van personen met een inkomen rond modaal. De koopkrachtontwikkeling van die laatstgenoemde groep is de laatste jaren beperkt en veelal zelfs negatief geweest.³ In dit verband merkt de Afdeling voorts op, dat de loonontwikkeling voor grote groepen beperkt is geweest, terwijl de indexerings van de uitkeringen ongemoeid is gelaten, en dat bij de verschillende aanpassingen van inkomensondersteunende maatregelen, zoals toeslagen, de laagste inkomens, in tegenstelling tot de groepen rond modaal, zijn ontzien. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe het voorstel zich tot deze ontwikkelingen verhoudt.

In het licht van het vorenstaande roept de afbakening van de gekozen doelgroep mede de vraag op naar de positie van de direct naastgelegen groep met een net wat hoger inkomen, die niet voor de tegemoetkoming in aanmerking komt.

Het eenmalige karakter van de voorgestelde maatregelen roept verder de vraag op naar de situatie in het daaropvolgende jaar: van het ontbreken van de tegemoetkoming gaat in dat volgende jaar een negatief effect op de koopkrachtcijfers uit. Daardoor kan vervolgens druk ontstaan om dat

² Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XV, nr. 2.

³ Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 89, Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 3. Zie ook Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2014, blz. 98–99, waaruit naar voren komt dat het reëel beschikbaar inkomen tussen 2001 en 2015 voor personen met een arbeidsinkomen per saldo negatief was, terwijl dit voor personen met een uitkering met meer dan 20% is gestegen.

negatieve effect te compenseren, met als gevolg dat een als eenmalig bedoelde uitkering feitelijk langdurig wordt.

De Afdeling adviseert de keuze van de gekozen doelgroep ten opzichte van de hiervoor aangeduide andere groepen dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Doelgroep

De Afdeling advisering adviseert de keuze van de gekozen doelgroep van personen met een inkomen tot ten hoogste 110% van het sociaal minimum ten opzichte van de hogere inkomensgroepen die niet voor de koopkrachttegemoetkoming in aanmerking komen, dragend te motiveren. De Afdeling advisering wijst erop, dat de afgelopen tijd de koopkrachtontwikkeling van minima in het algemeen gunstiger is dan die van personen met een inkomen rond modaal. De koopkrachtontwikkeling van die laatstgenoemde groep is de laatste jaren beperkt en veelal zelfs negatief geweest.⁴

De regering heeft in augustus 2013 haar besluit om het koopkrachtverlies van de minima in het jaar 2014 te verzachten genomen op basis van het toenmalige inzicht in de koopkrachtontwikkeling voor 2014, blijkend uit de Macro Economische Verkenning 2014 van het Centraal Planbureau (CPB). Naar aanleiding van de opmerkingen van de afdeling Advisering is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de keuze voor de doelgroep van personen met een inkomen tot ten hoogste 110% van het sociaal minimum nader gemotiveerd en is aan de memorie van toelichting een paragraaf toegevoegd waarin het koopkrachtbeeld voor 2014, zoals deze toentertijd in de Macro Economische Verkenning 2014 was geraamd, meegenomen. Dit koopkrachtbeeld heeft aan de basis gelegen van het besluit van het kabinet om in 2014 aan de sociale minima een koopkrachttegemoetkoming te verstrekken. Om een evenwichtig en acceptabel koopkrachtbeeld te kunnen presenteren heeft de regering daarbij niet alleen de koopkrachtontwikkeling voor de verschillende inkomensgroepen meegewogen, maar ook het beginsel dat de breedste schouders de zwaarste lasten behoren te dragen in financieel en economisch zware tijden.

2. Uitvoering

De verstrekking van de koopkrachttegemoetkoming vindt plaats door middel van een afzonderlijk uitkeringsproces met afzonderlijke beschikkingen, mogelijkheid van bezwaar en beroep, verplichte terugvordering bij fraude en dergelijke. Voorts zal een gemeente die ervoor kiest om ook anderen dan bijstandsgerechtigden voor de tegemoetkoming in aanmerking te laten komen, kosten moeten maken om die doelgroep te bereiken: velen zullen bij de gemeente niet als zodanig bekend zijn. Het gevolg van een en ander is dat met deze uitkeringen, bij een budgettair beslag van € 60 mln, € 10 mln uitvoeringslasten zijn gemoeid; de uitvoeringslasten bedragen derhalve meer dan 16%. De Afdeling acht deze uitvoeringslasten zeer hoog in verhouding tot het totale beschikbare bedrag dat met dit voorstel is gemoeid.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

⁴ De Afdeling advisering verwijst naar Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 89, Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 3 en Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2014, blz. 98–99, waaruit naar voren komt dat het reëel beschikbaar inkomen tussen 2001 en 2015 voor personen met een arbeidsinkomen per saldo negatief was, terwijl dit voor personen met een uitkering met meer dan 20% is gestegen.

2. Eenmalige karakter van de koopkrachttegemoetkoming

De Afdeling advisering plaatst kanttekeningen bij het eenmalige karakter van de koopkrachttegemoetkoming. Het ontbreken van een koopkrachttegemoetkoming heeft in het volgende jaar een negatief effect op de koopkrachtcijfers, waardoor in de visie van de Afdeling advisering vervolgens druk kan ontstaan om dat negatieve effect te compenseren, met als gevolg dat een als eenmalig bedoelde uitkering feitelijk langdurig wordt.

Het is correct dat van een eenmalige tegemoetkoming een negatief effect uitgaat op de koopkrachtontwikkeling van de doelgroep in het daaropvolgende jaar. Huishoudens die in 2014 wel een tegemoetkoming zouden ontvangen, ontvangen deze in 2015 immers niet meer door de eenmalige karakter van de regeling. De vrees van de Afdeling advisering dat daarmee een eenmalig bedoelde uitkering langdurig wordt, is naar de mening van de regering echter niet terecht. Jaarlijks wordt in de augustusbesluitvorming, op basis van de laatste inzichten van het CPB, het inkomensbeeld gezien. Daar wordt het integrale koopkrachtbeeld voor het komende jaar gewogen en treft zo nodig maatregelen om kwetsbare groepen te ontzien, binnen de beschikbare budgettaire ruimte. De regering heeft op dit moment niet de intentie de eenmalige koopkrachttegemoetkoming ook volgend jaar door te voeren.

3. Redactionele kanttekening

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Uitvoeringskosten

Binnen het beschikbare budget van € 70 miljoen is € 10 miljoen gereserveerd voor de uitvoeringskosten. De Afdeling advisering acht deze uitvoeringslasten zeer hoog in verhouding tot het totale beschikbare bedrag dat met dit wetsvoorstel is gemoeid.

De regering is zich ervan bewust dat de keuze voor een gerichte koopkrachttegemoetkoming van huishoudens met een inkomen tot ten hoogste 110% van het sociaal minimum gepaard gaat met relatief hoge uitvoeringskosten. In algemene zin zullen koopkrachtondersteunende maatregelen in de fiscale sfeer gepaard gaan met minder uitvoeringskosten, maar met fiscale maatregelen is het niet mogelijk gebleken de koopkracht van specifiek de groep van huishoudens met een inkomen tot ten hoogste 110% van het sociaal minimum gericht te ondersteunen. Gegeven het feit dat de regering een keuze heeft gemaakt voor een koopkrachttegemoetkoming voor huishoudens met een inkomen tot ten hoogste 110% van het sociaal minimum die wordt uitgevoerd door gemeenten en de SVB, is het streven van de regering om in de nadere uitwerking van de uitvoering van de koopkrachttegemoetkoming de administratieve lasten voor gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank zo beperkt mogelijk te houden.

4. Redactionele kanttekening

Naar aanleiding van een redactionele opmerking van de afdeling Advisering is aan het wetsvoorstel een artikel toegevoegd waarmee de citeertitel wordt vastgesteld.

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 verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.14.0071/III

- Een artikel toevoegen waarmee de citeertitel wordt vastgesteld, nu blijkens het opschrift een citeertitel wenselijk wordt geacht.