

Vergaderjaar 2013–2014

33 853

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning

Nr. 4

ADVIES AFDELING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 9 december 2013 en het nader rapport d.d. 20 januari 2014, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 november 2013, no. 2013002320, 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 Algemene Ouderdomswet ter vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 november 2013, nr. 2013002320, 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 9 december 2013, nr. W12.13.0402/III, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel beoogt in de Algemene Ouderdomswet (AOW) een grondslag vast te stellen voor nadere regels ter uitwerking van het criterium het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Daarmee wordt duidelijkheid geboden bij de toepassing van het begrip gezamenlijke huishouding.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekening.

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.

Met het wetsvoorstel wordt artikel 1, zevende lid, AOW zodanig gewijzigd dat bij algemene maatregel van bestuur ook regels kunnen worden gesteld ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Dit zogenoemde huisvestingscriterium vormt samen met het verzorgingscriterium² de componenten van het begrip gezamenlijke huishouding, dat bepalend is voor de hoogte van het AOW-pensioen.

Met de uitbreiding van deze grondslag wordt mogelijk gemaakt dat als twee mensen financieel dan wel anderszins voor elkaar zorgen en tevens ieder een eigen woning hebben die hen vrij ter beschikking staat en zij ieder de eigen kosten van die woning dragen, er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding en ieder van de AOW-gerechtigden een AOW-pensioen van 70% zal ontvangen (de «twee-woningen-regel»).

In het voorstel van Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (hierna: wetsvoorstel WWB-maatregelen) wordt een kostendelersnorm in de AOW ingevoerd.³ Die houdt in dat als twee of meer mensen in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben een uitkeringsnorm zal gaan gelden van 50%. De kostendelersnorm geldt blijkens genoemd wetsvoorstel niet indien twee ongehuwde pensioengerechtigden die ieder een eigen woning hebben en daarvoor de financiële lasten dragen, maar hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en kosten delen vanwege het verrichten van mantelzorg. Zij ontvangen dan een ouderdomspensioen van 70% van het nettominimumloon. Ingevolge het wetsvoorstel WWB-maatregelen geldt deze uitzondering op de kostendelersnorm niet alleen voor een gezamenlijke huishouding van twee pensioengerechtigden, maar ook voor een meerpersoonshuishouden.^{4 5}

In het voorliggende voorstel vervalt artikel 17, tweede lid, AOW. Daarmee komt de hiervoor genoemde uitzondering op de kostendelersnorm, zowel voor zover het de gezamenlijke huishouding van twee pensioengerechtigden betreft als het meerpersoonshuishouden, te vervallen. In de toelichting wordt echter opgemerkt dat door de SVB wordt beoordeeld of er niemand anders op het adres van de eigen woning woont⁶. De Afdeling leidt hieruit af dat mogelijk geen rekening is gehouden met de situatie dat door het verrichten van mantelzorg een meerpersoonshuishouden ontstaat.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling in de toelichting hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een kanttekening. De afdeling wijst er op dat met het vervallen in artikel I, onderdeel B, van artikel 17, tweede lid, van de Algemene Ouderdomswet (AOW) de uitzondering op de kostendelersnorm, zowel voor wat betreft de gezamenlijke huishouding van twee pensioengerechtigden als voor wat betreft het meerpersoonshuishouden, komt te vervallen. De Afdeling wijst er op dat in de toelichting echter op een aantal plaatsen wordt opgemerkt dat door de SVB wordt beoordeeld of er niemand anders op het adres van de eigen

² Het financieel dan wel anderszins voor elkaar zorgen.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 2.

⁴ Onder meerpersoonshuishouden wordt in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, AOW – zoals voorgesteld in het wetsvoorstel WWB-maatregelen – verstaan: de ongehuwde pensioengerechtigde en de pensioengerechtigde en zijn echtgenoot, die met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft.

⁵ Zie het in artikel VI, onderdeel D, Wet WWB-maatregelen voorgestelde artikel 17, tweede lid, onderdeel b, AOW.

⁶ Memorie van toelichting, slot van paragraaf 1, en Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 64. Zie voorts ook: Kamerstukken II 2013/14, 29 389, nr. 58, blz. 10; en nr. 60, blz. 2.

woning woont en leidt hieruit af dat mogelijk geen rekening is gehouden met de situatie dat door het verrichten van mantelzorg een meerpersoons-huishouden ontstaat. Gelet daarop adviseert de afdeling in de toelichting daarop in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

De kanttkening van de afdeling komt voort uit de samenloop van het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet ter vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning (hierna: wetsvoorstel twee-woningen) met het voorstel van Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (hierna: wetsvoorstel WWB-maatregelen) en de omstandigheid dat ten aanzien van het eerstgenoemde wetsvoorstel een andere planning wordt gehanteerd dan ten aanzien van het tweede genoemde. De planning van het wetsvoorstel twee-woningen voorziet in indiening bij de Tweede Kamer in januari 2014 en in inwerkingtreding met ingang van 1 mei 2014 terugwerkend tot en met 1 februari 2014, terwijl de planning van het op 11 november 2013 ingediende wetsvoorstel WWB-maatregelen, voor wat betreft de kostendelersnorm in de AOW (artikel VI, onderdelen A, B, D, F, G en H), voorziet in totstandkoming en publicatie voor 1 juli 2014 en inwerkingtreding eerst met ingang van 1 juli 2015.

Als gevolg daarvan kon in artikel I van het wetsvoorstel twee-woningen (nog) geen rekening worden gehouden met de invoering van de kostendelersnorm in de AOW en met de in artikel VI van het wetsvoorstel WWB-maatregelen in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, AOW op te nemen twee- en meerpersoonshuishoudens. Wel zijn in de artikelen II en III samenloopbepalingen opgenomen die wijziging brengen in het wetsvoorstel WWB-maatregelen en betrekking hebben op de invoering van de twee-woningen-regel voor de bedoelde twee- en meerpersoonshuishoudens. Omdat de invoering van de twee-woningen-regel voor de twee- en meerpersoonshuishoudens daarmee is geregeld in het wetsvoorstel WWB-maatregelen dat volgens planning eerst per 1 juli 2015 in werking zal treden, is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel twee-woningen en in de op 17 oktober 2013 aan de Tweede Kamer toegezonden verkenning gezamenlijke huishouding⁷ en het schriftelijk verslag⁸ uitsluitend ingegaan op de toepassing van de twee-woningen-regel in het kader van de gezamenlijke huishouding. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven houdt deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen regel in dat als twee personen ieder een eigen woning hebben die hen vrij ter beschikking staat, er geen andere mensen feitelijk bij hen inwonen en zij ieder de kosten van die woning dragen er, hoewel zij in dezelfde woning samenwonen, geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel II is aangegeven zal te zijner tijd op basis van de door het wetsvoorstel WWB-maatregelen aangevulde grondslag in artikel 1, zevende lid, AOW de op dat artikellid gebaseerde amvb worden aangevuld met regels betreffende de toepassing van de twee-woningen-regel ten aanzien van de in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, AOW op te nemen twee- en meerpersoonshuishoudens. Naar aanleiding van het voorgaande zijn in de memorie van toelichting het laatste tekstblok van paragraaf 1 en de artikelsgewijze toelichting op artikel II aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op nog drie andere punten aan te passen.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 29 398, nr. 58.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 29 398, nr. 60.

Ten eerste zijn in het wetsvoorstel de wijzigingen van de AOW en de Wet werk en bijstand opgenomen die noodzakelijk zijn in verband met de afschaffing van de in artikel 22 AOW opgenomen voorschotregeling. Bij nader inzien is er van af gezien om, zoals aanvankelijk de bedoeling was, de daarvoor noodzakelijke wijzigingen door middel van een nota van wijziging onder te brengen in het Wetsvoorstel WWB-maatregelen. De Afdeling advisering heeft op 27 november 2013 over het ontwerp van de bedoelde nota van wijziging bij het wetsvoorstel WWB-maatregelen advies uitgebracht (nr. W12.13.0404/III). Het ontwerp gaf de Afdeling advisering geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Ik zal u het bedoelde advies bij separaat nader rapport aanbieden.

Ten tweede is in het wetsvoorstel een overgangsbepaling opgenomen in verband met het in artikel I, onderdeel B, opgenomen vervallen van artikel 17, tweede lid, AOW. In dat artikellid is de zogenaamde mantelzorguitzondering opgenomen. Deze houdt in dat geen herziening van het ouderdomspensioen van ongehuwde alleenstaande) pensioengerechtigden van 70% naar 50% WML plaatsvindt, als er sprake is van zorg voor een hulpbehoevende pensioengerechtigde waardoor een gezamenlijke huishouding van twee pensioengerechtigden ontstaat en beide pensioengerechtigden over een woning beschikken en daarvoor de financiële lasten dragen. Om te voorkomen dat degenen die thans op de mantelzorguitzondering een beroep doen (opnieuw) door de SVB moeten worden beoordeeld of zij voldoen aan de twee-woningen-regel wordt door middel van een overgangsbepaling deze uitzondering voor hen in stand gehouden, zolang zij aan de daartoe in het huidige artikel 17, tweede lid, AOW gestelde voorwaarden blijven voldoen.

Ten derde is de inwerkingtredingsbepaling (artikel IV) aangepast zodat het mogelijk wordt het wetsvoorstel, nadat dit tot wet is verheven, met terugwerkende kracht tot en met 1 februari 2014 in werking te laten treden. Deze terugwerkende kracht is noodzakelijk omdat de Sociale verzekeringsbank zal worden gevraagd op de inwerkingtreding van de wet te anticiperen vanaf 1 februari 2014.

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 aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*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