

Vergaderjaar 2022–2023

36 208

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning en tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten in verband met het afschaffen van de inkomensondersteuning voor AOW'ers

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. 12 september 2022 en het nader rapport d.d. 16 september 2022, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 september 2022, nr. 2022001782, 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 12 september 2022, nr. W12.22.0179, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

*No W12.22.0179/III
's-Gravenhage, 12 september 2022*

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2022, no. 2022001782, 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 de Wet op het kindgebonden budget tot tijdelijke intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning en tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten in verband met het afschaffen van de inkomensondersteuning voor AOW'ers, met memorie van toelichting.

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.

Het wetsvoorstel maakt deel uit van het pakket Belastingplan 2023, samen met de volgende voorstellen:

- Belastingplan 2023;*
- Wet rechtsherstel box 3;*
- Wet overbruggingsregeling box 3;*
- Wet minimum CO₂-prijs industrie;*
- Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens;*
- Delegatiebepaling geen invorderingsrente in specifieke gevallen.*

Het voorstel voorziet in het afschaffen van de Inkomensondersteuning voor AOW'ers (IOAOW) en in intensivering van het kindgebonden budget.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over het tijdpad voor de voorgenomen afschaffing van de IOAOW in samenhang met de verhoging van de uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet (AOW). In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het wetsvoorstel.

De afschaffing van de IOAOW hangt samen met de bijzondere verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) per 1 januari 2023. Vanwege de koppeling van de AOW-uitkering aan het wml stijgt de AOW-uitkering mee. In verband daarmee is besloten om met de verhoging van de AOW-uitkeringen de IOAOW af te schaffen. Het voornemen bestond om de verhoging in drie stappen over de jaren 2023–2025 uit te smeren, en daarmee ook de afbouw en afschaffing van de IOAOW.²

Nu besloten is het wml, en daarmee ook de AOW-uitkering in één keer te verhogen per 1 januari 2023, begrijpt de Afdeling de thans voorgestelde afschaffing van de IOAOW. Uit de toelichting maakt zij echter op dat de IOAOW voor de jaren 2023 en 2024 in stand wordt gelaten, maar wordt verlaagd naar € 5 per maand en pas per 1 januari 2025 zal worden afgeschaft. Dit blijkt echter niet uit de inwerkingtredingsbepaling, die regelt dat de afschaffing plaatsvindt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom voor deze gefaseerde aanpak is gekozen en niet voor afschaffing van de IOAOW per 1 januari 2023, in lijn met de verhoging van de AOW-uitkering. Evenmin wordt duidelijk waarom de afschaffing plaatsvindt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, in plaats van een regeling daartoe in het voorstel zelf.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

² Zie hierover het advies van de Afdeling van 25 augustus 2022 over het ontwerp van een besluit tot vaststelling van het wettelijk minimumloon met ingang van 1 januari 2023 vanwege een bijzondere verhoging van 2,5% en de halfjaarlijkse indexatie en tot wijziging van het Besluit inkomensondersteuning AOW-ers teneinde de inkomensondersteuning te verlagen (w12.22.0089/III; Besluit tot vaststelling van het wettelijk minimumloon met ingang van 1 januari 2023 vanwege een bijzondere verhoging van 2,5% en de halfjaarlijkse indexatie en tot wijziging van het Besluit inkomensondersteuning AOW-ers. – Raad van State).

In reactie op het advies van de Afdeling merkt het kabinet op dat met het stijgen van de AOW-uitkering de noodzaak tot een aanvullende inkomensondersteuning voor AOW-ers op termijn vervalt. De IOAOW wordt daarom eerst verlaagd, en vervolgens afgeschaft. Per saldo neemt daarbij het inkomen van AOW-gerechtigden toe: de AOW stijgt meer als gevolg van de bijzondere minimumloonsverhoging dan de IOAOW daalt doordat deze wordt afgeschaft. Het tijdpad voor de verlaging van de IOAOW in 2023 en vervolgens het afschaffen van de IOAOW in 2025 is ingegeven vanuit de gedachte dat AOW-gerechtigden een voordeel hebben van een hogere AOW-uitkering die gedeeltelijk wordt getemperd door het verlagen en vervolgens afschaffen van de IOAOW. Hierdoor komt het inkomenseffect van de bijzondere minimumloonsverhoging voor gepensioneerden lager uit dan dat van andere uitkeringsgerechtigden. Het kabinet acht dit aanvaardbaar, omdat uit de meest recente beleidsdoorlichting van de publieke Oudedagsvoorzieningen blijkt dat de AOW-uitkering momenteel ruimer is dan het sociaal minimum. Dit heeft zijn weerslag in het lagere armoederisico dat huishoudens vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd hebben ten opzichte van jongere huishoudens. Het in stand houden van een deel van de IOAOW in 2023 en 2024 is onderdeel van het totale koopkrachtbeeld zoals dat in de augustusbesluitvorming tot stand is gekomen. Het sluit aan bij de breed gedragen wens in beide Kamers ten aanzien van het koopkrachtbeeld specifiek voor ouderen. Bovendien biedt deze weg der geleidelijkheid ouderen de gelegenheid om te wennen aan de afbouw. Alles afwegende komt het kabinet tot het oordeel dat het in het voorliggende wetsvoorstel neergelegde afbouwtraject een afgewogen beeld biedt dat past binnen het bredere koopkrachtbeleid. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting aangevuld.

Voor de afschaffing van de inkomensondersteuning voor AOW-ers is – anders dan bij de wijziging van de Wet op het kindgebonden budget – gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit. De wijziging van de Wet op het kindgebonden budget treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Om te voorkomen dat er aan het eind van het wetstraject onvoldoende tijd resteert voor het vaststellen en publiceren van een koninklijk besluit, is voor die wijziging gekozen voor een vaste datum van inwerkingtreding. Omdat de afschaffing van de inkomensondersteuning AOW-ers per 1 januari 2025 in werking treedt, is voor de bepalingen die verband houden met die wijziging gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Deze keus vloeit voort uit aanwijzing 4.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die voorschrijft dat voor de inwerkingtredingsbepaling van een wet zo veel mogelijk wordt gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Naar aanleiding van het advies is de inwerkingtredingsbepaling aangepast door beter tot uitdrukking te brengen dat inwerkingtreding bij koninklijk besluit het uitgangspunt is.

Tot slot is van de gelegenheid van dit nader rapport gebruikgemaakt om de wijziging opgenomen in artikel V, welke ziet op wijziging van de Wet op het kindgebonden budget, technisch te herformuleren en de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel aan te vullen. Deze aanpassingen wijzigen echter niets aan de strekking van het artikel. Ook is de reactie van de Sociale Verzekeringsbank en Toeslagen verwerkt in de memorie van toelichting.

Ik verzoek U mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 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,
C.E.G. van Gennip