

Vergaderjaar 2001–2002

28 508

Voorstel van wet van het lid Noorman-den Uyl tot wijziging van de Algemene bijstandswet, de Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ en de Wet inkomstenbelasting 2001 in verband met het opnemen in de Algemene bijstandswet van de mogelijkheid om aanvullende inkomensondersteuning te verlenen aan personen die langdurig een inkomen hebben ter hoogte van het sociaal minimum en die voorsnog geen uitzicht hebben op inschakeling in de arbeid (Wet lang-laag)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 Algemeen

Dit wetsvoorstel bevat twee maatregelen. De eerste is een jaarlijkse extra inkomensondersteuning voor mensen, die geen zicht meer hebben op werk en al drie jaar een laag inkomen hebben. De gemeente verstrekt de extra inkomensondersteuning.

De tweede is het beperken van de bestaande categoriale bijzondere bijstand tot een beperkt aantal groepen die noodzakelijke extra kosten hebben waarin het inkomen niet voorziet.

Dit wetsvoorstel beoogt het volgende:

- een vermindering van de armoedeval;
- een gerichte bijdrage aan de armoedebestrijding;
- meer rechtsgelijkheid tussen gemeenten op het terrein van de inkomensondersteuning;
- meer nadruk op het generieke rijksinkomensbeleid;
- een versterking van de sluitende aanpak en de controle daarop, en
- de uitvoering van de motie Noorman-den Uyl c.s. (Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 XV, nr. 29).

2 Vooraf

Tijdens de behandeling van de kabinetsnota «De arme kant van Nederland»¹ werd uit de inbreng van de meerderheid van de fracties in de Tweede Kamer de opvatting duidelijk dat het sociaal minimum voor mensen die langdurig op dat minimum zijn aangewezen tot een tekort leidt. Deze gegevens zijn ook te vinden in het Sociaal Cultureel rapport 1994². Naar aanleiding hiervan is door achtereenvolgende kabinetten met verschillende maatregelen de koopkracht van de sociale minima verbeterd.

Uitgangspunt was en is dat generiek beleid de voorkeur heeft. De resultaten van de genomen (voor tweederde generieke) maatregelen zijn o.a. te vinden in de Armoedemonitor 2001. Uit deze resultaten en de achterliggende onderzoeken valt af te leiden dat met name de inkomenspositie van

¹ Kamerstukken II, 1995/1996, 24 515, nrs. 1–2.

² SCP, Sociaal Cultureel Rapport 1994; blz. 202–207.

de groep mensen, die vanwege het ontbreken van arbeidsmarkt-perspectief langdurig op een minimumuitkering zijn aangewezen, nog steeds kwetsbaar is. Met name als er sprake is van onvoorziene noodzakelijke uitgaven.

Naast generieke maatregelen is de afgelopen kabinetsperiodes individuele inkomensondersteuning gegeven door de structurele verhoging van het geld voor bijzondere bijstand aan de gemeenten. Zo kon de gemeente gerichte inkomensondersteuning realiseren.

Daarenboven is, ter vereenvoudiging van de uitvoering en vermindering van de bureaucratie, het systeem van categoriale bijzondere bijstand geïntroduceerd in 1997¹.

Armoedeval

De wijze waarop genoemde rijksregelingen en gemeentelijke regelingen met betrekking tot het (specifieke) inkomensbeleid zijn vormgegeven, heeft ook een schaduwzijde. Daarbij gaat het om de zogenoemde armoedeval. Uitkeringsgerechtigden die vanuit een inkomen op bijstandsniveau aan het werk gaan, kunnen geconfronteerd worden met een financieel nadeel. De verschillende inkomensondersteunende regelingen waarvoor zij in aanmerking kwamen, worden verminderd of vervallen op het moment dat zij een baan hebben. Het netto inkomen dat zij met werken verdienen, ligt daardoor vaak niet veel hoger dan het eerdere inkomen plus de inkomensondersteunende regelingen. In bepaalde gevallen kan het zelfs voorkomen dat werken niet loont, omdat door het verminderen en/of vervallen van inkomensondersteunende regelingen het netto inkomen dat met werken wordt verdiend lager ligt dan het eerdere totale netto-inkomen (bijstand plus inkomensregelingen).

Gelijke behandeling

Een ander inmiddels gebleken nadeel is dat er soms grote verschillen zijn tussen de inkomensondersteunende regelingen van verschillende gemeenten². Dit leidt tot ongelijke behandeling en daarmee tot rechtsongelijkheid.

Mede tegen de achtergrond van genoemde problemen is gezocht naar een maatregel die zowel bijdraagt aan een vermindering van de armoedeval als aan de armoedebestrijding en tevens leidt tot meer rechtsgelijkheid op het terrein van de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen.

Invoering

De voorgestelde maatregel kan door gemeenten worden toegepast met ingang van 1 januari 2002 en beoogt aan eerder genoemde doelstellingen tegemoet te komen en tevens uitvoering te geven aan de motie Noormanden Uyl c.s.³

Het kabinet Kok heeft bij de begroting van 2002 aangekondigd de voorgestelde maatregel per 1 januari 2002 te willen invoeren. Daartoe zijn in de begroting 2002 de benodigde middelen gereserveerd. Voorts is bij de vaststelling van de voorjaarsnota 2002 een aanpassing op de begroting ten behoeve van het onderhavige voorstel door de Kamer geaccordeerd. Met deze aankondigingen, de lange voorbereidingstijd en het veelvuldig overleg van de regering met de VNG en de sociale alliantie, zijn bij de mensen om wie het gaat; de uitkeringsgerechtigden en bij de gemeenten verwachtingen gewekt.

¹ Wet van 2 mei 1997, Stb. 193.

² FNV onderzoek Gemeente wees minimaal sociaal 2001.

³ Kamerstukken II, 2000/01, 27 400XV, nr. 29. De voorgestelde maatregel is eerder aangekondigd in de Rijksbegroting 2002, begroting XV van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, blz. 48, en de Sociale Nota 2002, bladzijde 97.

Over het onderhavige wetsvoorstel is met de VNG en de sociale alliantie door de indiener overlegd. Voorts is door minister Vermeend met de VNG in het bestuurlijk overleg overeenstemming bereikt. De VNG meent dat er zo snel mogelijk iets moet worden gedaan aan het inkomen van de mensen die langdurig op het minimum zitten en hecht groot belang aan het handhaven van het categoriaal beleid. De sociale alliantie stemt in hoofdlijnen met de voorgestelde maatregelen in.

De nieuwe regering wil het voorbereide wetsvoorstel niet ongewijzigd indienen. Dit blijkt uit het strategisch akkoord van de regeringspartijen waarin het schrappen van de categoriale bijstand wordt aangekondigd¹. Het is daarom dat de indiener nu het wetsvoorstel initieert en de voorstellen van de regering niet verder afwacht. Daarnaast gelden de volgende overwegingen: de urgentie van de aanvullende inkomensondersteuning voor mensen die lang een laag inkomen hebben, de wenselijkheid van het beperken en toespitsen van de categoriale bijzondere bijstand om zo de armoedeval te beperken, het beperken van bureaucratische procedures, de verwachtingen die zijn gewekt en het thans beschikbaar zijn van de benodigde middelen.

Het voorliggende voorstel heeft geen wijziging ondergaan ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel dat door de regering is voorbereid en waarover al eerder door de Raad van State is geadviseerd. In de memorie van toelichting zijn op onderdelen aanvullingen opgenomen waarin wordt gemotiveerd waarom juist deze voorstellen op dit moment van belang zijn.

3 Voorgestelde maatregelen

Het wetsvoorstel lang-laag voorziet in inkomensondersteuning voor een specifieke groep mensen. Het betreft een wijziging van de Algemene bijstandswet.

Het wetsvoorstel bevat twee componenten

- 1 Het verstrekken door de gemeente van een jaarlijkse toeslag aan mensen die geen zicht meer op werk hebben en drie jaar een laag inkomen hebben (lang-laag)
- 2 Het beperken en structureren van categoriale bijzondere bijstand tot specifieke groepen met aannemelijke extra kosten van bestaan.

ad 1

Ingevoerd wordt een landelijke maatregel in de Abw op grond waarvan mensen die minstens drie jaar ononderbroken aangewezen zijn geweest op een inkomen op het sociale minimum (=bijstandsnorm) jaarlijks op aanvraag in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende uitkering. Voor gehuwden bedraagt de aanvullende uitkering 454 euro en voor een alleenstaande ouder dan wel een alleenstaande respectievelijk 90% (408 euro) en 70% (318 euro) van dit bedrag.

Voorwaarden

De aanvullende uitkering kan alleen worden toegekend, indien wordt vastgesteld dat betrokkene in dat jaar geen kans op werk heeft. De gemeente dient te toetsen of betrokkene binnen een jaar aan het werk kan komen. Tevens wordt getoetst of betrokkene voldoende inspanningen heeft betracht. Deze verplichte toets vindt jaarlijks plaats waarbij de gemeenten bij de beoordeling van het arbeidsmarktperspectief het advies van het Centrum Werk en Inkomen (CWI) kunnen inwinnen. Deze toets is onderworpen aan het toezicht door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). De aanvullende uitkering kan uitsluitend worden verstrekt aan mensen

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5, blz. 19.

zonder arbeidsmarktperspectief. Bij deze mensen is de armoedeval hier niet aan de orde.

ad 2

Tegelijk met de invoering van de voorgestelde landelijke maatregel vindt een wijziging van de Abw plaats waardoor de werking van de categoriale bijstand wordt beperkt. De mogelijkheid voor gemeenten om voor personen van 18 jaar en ouder, doch jonger dan 65 jaar niet-specifieke categoriale regelingen te treffen wordt geschrapt.

Categoriale regelingen worden beperkt tot in de wet genoemde specifieke kostensoorten, te weten: kosten in verband met chronische ziekten, zorg voor kinderen, deelname aan sociaal culturele activiteiten, woonlasten en collectieve ziektekostenregelingen.

De bestaande regeling categoriale bijstand voor 65 jaar en ouder blijft ongewijzigd in stand.

De voorgestelde beperking van de categoriale bijstand heeft een positieve invloed op het beperken van de armoedeval en draagt bij aan het beperken van een bureaucratische uitvoering.

Hierna wordt op verschillende aspecten van de voorgestelde maatregelen nader ingegaan.

4 Arbeidsmarktperspectief en activeringsbeleid

Arbeidsmarktperspectief

Het (vooralsnog ontbreken van) arbeidsmarktperspectief is binnen de regeling van essentiële betekenis; het vormt de rechtvaardigingsgrond voor een afwijkende regeling voor een specifieke doelgroep. Het maken van het juiste onderscheid tussen uitkeringsgerechtigden met en zonder arbeidsmarktperspectief vraagt om specifieke aandacht van de uitvoering. Bij aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief vormt de aanvullende inkomensondersteuning een ongewenste bonus op een langdurig verblijf in de uitkering en een onaanvaardbare bijdrage aan de armoedeval.

Voor de uitwerking van het arbeidsmarktperspectief is aansluiting gezocht bij het activeringsbeleid. Uitgangspunt bij het activeringsbeleid is dat niemand blijvend kansloos is. In het kader van de Agenda van de Toekomst zijn met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afspraken gemaakt over een sluitende keten waarin gemeenten met de cliënt afspraken maken over hetzij uitstroom, hetzij activeringstrajecten, hetzij maatschappelijke participatie. De gezamenlijke ambitie is een extra inspanning om elke (bijstands-)cliënt in het arbeidsproces op te nemen, hetzij maatschappelijk te laten participeren. In de lijn van deze afspraken geldt als uitgangspunt voor de aanvullende inkomensondersteuning dat het ontbreken van arbeidsmarktperspectief een tijdelijke situatie is, die van jaar tot jaar beoordeeld dient te worden.

Om de uitvoering maximaal in staat te stellen maatwerk te leveren bij het vaststellen van het arbeidsmarktperspectief is gekozen voor een open norm, zijnde het ontbreken van uitzicht op inschakeling in de arbeid in een periode van 12 maanden volgend op het moment waarop betrokkene de periode van 36 maanden heeft bereikt waarin hij/zij een inkomen had dat niet hoger is geweest dan de op hem/haar van toepassing zijnde bijstandsnorm en geen in aanmerking te nemen vermogen had. Of de inschakeling in de arbeid al dan niet leidt tot volledige uitstroom is in dit verband niet van belang. Als de werkaanvaarding niet leidt tot volledige uitstroom wordt de aanvullende inkomensondersteuning niet toegekend.

In dat geval bestaat de mogelijkheid van vrijlating van inkomsten of een premie op deeltijdarbeid.

Bij de beoordeling van het arbeidsmarktperspectief wordt onder meer gekeken naar werkervaring, de opleiding van betrokkene en de situatie op de arbeidsmarkt.

Doelgroepen

De regeling geldt ook voor andere uitkeringsgerechtigden dan bijstandsgerechtigden.

Tot de andere uitkeringsgerechtigden behoren niet degenen die een gehele of gedeeltelijke uitkering ingevolge de Werkloosheidswet ontvangen omdat aan het recht op een dergelijke uitkering inherent is dat arbeidsmarktperspectief bestaat. Ook voor arbeidsongeschikten wordt ervan uitgegaan dat zij arbeidsmarktperspectief hebben, tenzij er grote beperkingen met betrekking tot de benutbare mogelijkheden bestaan. Indien de aanvrager gedurende drie jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering op minimumniveau ontvangt en een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80–100% heeft, wordt de aanvullende inkomensondersteuning verstrekt, indien bij het laatste verzekeringsgeneeskundige onderzoek is vastgesteld dat er zodanige beperkingen zijn met betrekking tot de benutbare mogelijkheden, dat van het arbeidsdeskundigenonderzoek kan worden afgezien (vgl. Artikel 2 van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten). In dat geval hoeft het genoemde onderzoek naar het arbeidsperspectief niet plaats te vinden. De gemeenten worden door de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen schriftelijk geïnformeerd indien het een arbeidsongeschikte betreft wiens dagloon niet hoger is dan het minimum dagloon.

Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de regeling vanuit het oogpunt van arbeidsmarktperspectief niet geldt voor werkenden en uitkeringsgerechtigden die naast hun uitkering arbeid verrichten.

Categoriale ontheffingen van arbeidsverplichting

Categoriale ontheffingen worden verleend aan de ouder met een volledige verzorgende taak voor één of meer ten laste komende (pleeg-) kinderen jonger dan vijf jaar en aan de belanghebbende die ouder is dan 57,5 jaar. Voor deze laatste categorie geldt voor de belanghebbende die op 1 mei 1999 ouder is dan 57,5 jaar een volledige ontheffing van de arbeidsverplichting. Voor de overige personen uit de categorie 57,5 jaar en ouder geldt een beperkte ontheffing; zij dienen wel passende arbeid te aanvaarden en mee te werken aan scholing of opleiding.

Bij de categoriale ontheffingen van arbeidsverplichting is niet van zelfsprekend sprake van ontbrekend arbeidsmarktperspectief. Als de betrokkene op basis van een adequate opleiding en de situatie op de arbeidsmarkt kans heeft op werkaanvaarding binnen de periode van 12 maanden, dan sluit de categoriale ontheffing niet uit dat sprake is van arbeidsmarktperspectief. Voor ouders met een verzorgende taak voor een of meer kinderen jonger dan vijf jaar maken kinderopvangfaciliteiten het mogelijk om de verzorgende taak te combineren met arbeid. Voor betrokkenen van 57,5 jaar en ouder geldt dat de leeftijd geen belemmering vormt voor gebruikmaking van de mogelijkheden van het activeringsbeleid en werkaanvaarding.

Afzonderlijke aandacht verdient de positie van bijstands-, IOAW-, en IOAZ-gerechtigden aan wie ontheffing is verleend van de arbeidsverplichtingen, hetzij op grond van het feit dat zij behoren tot de in de wet genoemde

categorieën, hetzij op grond van een individuele ontheffing om redenen van medische of sociale aard.

Activering

Indien de betrokkene om individuele redenen van medische of sociale aard geen gebruik kan maken van de activeringsmogelijkheden en geen mogelijkheden heeft tot werkaanvaarding kan sprake zijn van ontbrekend arbeidsmarktperspectief. Hierbij moet wel worden betrokken dat individuele ontheffingen per definitie van tijdelijke aard zijn. Derhalve dient ook in het geval van een individuele ontheffing een beoordeling van het arbeidsmarktperspectief plaats te vinden.

Het vaststellen van het arbeidsmarktperspectief in het kader van deze regeling laat onverlet dat de gemeente in het kader van het activeringsbeleid regelmatig contact dient te onderhouden met de betrokkene. Immers er dient regelmatig een beoordeling plaats te vinden van de activeringsmogelijkheden van de betrokkene. De toekenning van een aanvullende inkomensondersteuning betekent niet dat de betrokkene op grond van het ontbreken van arbeidsmarktperspectief gedurende 12 maanden wordt uitgesloten van activeringsactiviteiten. De gemeente zal waar nodig met inzet van voorzieningen het arbeidsmarktperspectief van de betrokkene dienen te bevorderen. Het activeringsbeleid wordt ondersteund met financiële incentives voor de (bijstands-)cliënt. Via de Wet inschakeling werkzoekenden hebben gemeenten mogelijkheden om premies te verlenen bij deelname aan trajecten. Om het stimulerende effect hiervan op trajectdeelname niet verloren te laten gaan, is ervoor gekozen om deze premies, evenals bij de verlening van bijstand, bij de aanvullende inkomensondersteuning buiten aanmerking te laten.

Beoordeling aanvraag

De beoordeling dient te hebben plaatsgevonden uiterlijk zes weken nadat betrokkene de aanvraag heeft ingediend. Betrokkene dient de aanvraag in te dienen binnen zes weken nadat hij/zij langdurig op een minimuminkomen is aangewezen c.q. de vorige periode is verstreken waarover recht bestond op aanvullende inkomensondersteuning. Om aan te sluiten bij de bestaande werkprocessen bij gemeenten wordt toegestaan dat voor de beoordeling gebruik kan worden gemaakt van een onderzoek dat niet langer dan zes maanden voor de datum van aanvraag heeft plaatsgevonden.

Ongeacht of het onderzoek voor of na de datum van aanvraag plaatsvindt, vereist is, dat de bevindingen van het onderzoek alsmede de beslissing inzake het arbeidsmarktperspectief, die naar zijn aard gemotiveerd dient te zijn. De bevindingen worden overeenkomstig de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw, loaw en loaz 1996 schriftelijk vastgelegd in het dossier van belanghebbende. Hierop zal toezicht worden uitgeoefend.

Desgewenst kunnen burgemeester en wethouders bij de beoordeling van het arbeidsmarktperspectief het advies van het Centrum Werk en Inkomen inwinnen.

Of het ontbrekende arbeidsmarktperspectief aanleiding geeft tot toekenning van de aanvullende inkomensondersteuning is mede afhankelijk van het antwoord op de vraag of betrokkene zich voldoende heeft ingespannen om aan werk te komen of zijn of haar werk te behouden. Een ieder is immers primair zelf verantwoordelijk voor de voorziening in het bestaan. Aan dit leidende uitgangspunt van de Abw wordt de consequentie verbonden dat geen recht bestaat op een aanvullende inkomens-

ondersteuning als de belanghebbende niet of onvoldoende heeft meege-
werkt aan het verkrijgen of behouden van arbeid.

Indien bij gehuwden aan beide echtgenoten de arbeidsverplichting is
opgelegd, dient van beiden het arbeidsmarktperspectief te worden vastge-
steld. Indien één van beiden arbeidsmarktperspectief heeft, bestaat voor
betrokkenen geen recht op aanvullende inkomensondersteuning.

Zoals aangegeven is, geldt de regeling, als gevolg van de reeds gereali-
seerde inkomensverbetering voor deze groep, niet voor personen van 65
jaar en ouder.

5 Categoriale bijzondere bijstand en inkomensbeleid

Er zijn gemeenten die in hun inkomensondersteuningsbeleid categoriale
regelingen kennen voor langdurige minima. Dit geldt echter niet voor alle
gemeenten. Bovendien zijn de regelingen die zijn getroffen zeer divers. In
het strategisch akkoord staat dat het categoriaal inkomensbeleid in de
bijstand afgeschaft wordt. Dit wetsvoorstel regelt dat het categoriaal
inkomensbeleid in beperkte vorm blijft bestaan.

Voor de categoriale regelingen heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat zij
voor personen van 18 jaar en ouder, doch jonger dan 65 jaar, voortaan
gericht dienen te zijn op bepaalde kosten, te weten kosten in verband met
chronische ziekten, woonlasten, collectieve ziektekostenregelingen, zorg
voor kinderen, of deelname aan sociaal culturele activiteiten. Tevens heeft
het wetsvoorstel tot gevolg dat aannemelijk dient te zijn dat deze kosten
worden gemaakt. Dit impliceert een individuele toets, waarbij burge-
meester en wethouders per geval dienen te beoordelen of, en zo ja in
welke mate, samenloop van categoriale bijstand met de aanvullende
inkomensondersteuning geboden is.

Ook kan samenloop van verschillende categoriale regelingen plaatsvinden
zoals kosten wegens chronische ziekte en zorg voor kinderen.

Voor personen van 65 jaar of ouder treedt geen wijziging op in de catego-
riale regelingen. Deze regelingen blijven toepasbaar. Immers, in hun
situatie speelt de armoedeval geen rol en de aanvullende inkomens-
ondersteuning is op hen niet van toepassing.

Toepassing

De toepassing van alle categoriale regelingen dient te blijven voldoen aan
een aantal randvoorwaarden welke in de kabinetsnota «De andere kant
van Nederland» zijn aangegeven. Zo blijft de doelgroep bijvoorbeeld
onafhankelijk van de bron van inkomen, zodat de categoriale voorziening
niet alleen toegankelijk is voor bijstandsgerechtigden, maar ook voor
andere uitkeringsgerechtigden en voor degenen met een inkomen uit
arbeid.

Hiermee wordt voorkomen dat nieuwe elementen worden toegevoegd
aan de armoedeval. Ten aanzien van degenen met een hoger inkomen,
c.q. een vermogen dat het vrij te laten bescheiden vermogen te boven
gaat wordt een afgrenzing van de doelgroep gebruikt op dezelfde wijze als
bij de bijzondere bijstandsverlening op grond van een individuele toet-
sing: door de toepassing van de door de gemeente vast te stellen
draagkrachtcriteria voor de verlening van de bijzondere bijstand. Er wordt
met nadruk op gewezen dat een categoriale regeling waarin voorbij wordt
gegaan aan de draagkracht in inkomen c.q. vermogen van betrokkenen
leidt tot een ongerichte inkomenssuppletie die strijdig is met de wet.
Ten tweede is op grond van artikel 17 van de Abw (bijzondere) bijstands-

verlening alleen mogelijk voor zover geen recht bestaat op een tegemoetkoming uit een voorliggende voorziening.

Ten derde zal, uit het oogpunt van rechtsgelijkheid middels een individualiserende toepassing van de wet, de voorziening eveneens beschikbaar moeten zijn voor degene die niet primair tot de doelgroep behoort, maar die voor het overige in vergelijkbare omstandigheden verkeert. Hierbij wordt de voorziening afgestemd op de mate waarin de situatie van de betrokkene verschilt van degene die primair tot de doelgroep behoort. Zo zou uit het oogmerk van rechtsgelijkheid een categoriale regeling voor gezinnen met kinderen ook open dienen te staan voor co-ouders, naar de mate waarin de individuele co-ouder met kosten wordt geconfronteerd waarop die regeling betrekking heeft.

Ten vierde dienen de tegemoetkomingen betrekking te hebben op het bestrijden van kosten. Ongerichte inkomenssuppleties, waarbij de aard en/of de omvang van de te bestrijden kosten in de gemeentelijke regelgeving onvoldoende zijn bepaald, zijn niet toegestaan. Als ongerichte inkomenssuppleties worden onder meer aangemerkt eindejaarsuitkeringen.

Relatie inkomensondersteuning lang-laag en AOW

Voor de hoogte van de aanvullende inkomensondersteuning is aansluiting gezocht bij de bijstandsnorm die geldt voor gehuwde personen van 65 jaar en ouder. Deze norm is gelijk aan de netto uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet en weerspiegelt de inkomensverbetering die is doorgevoerd voor de betreffende doelgroep. Als gevolg van de reeds gerealiseerde inkomensverbetering voor personen van 65 jaar en ouder blijft deze doelgroep buiten het bereik van de regeling. Qua vooruitzichten op inkomensverbetering is de positie van langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief tot op zekere hoogte vergelijkbaar met die van personen van 65 jaar en ouder. Een belangrijk verschil is echter de invloed van een toekomstig arbeidsperspectief, dat voor personen jonger dan 65 jaar aanwezig is en voor personen ouder dan 65 jaar niet. Daardoor is voor langdurige minima jonger dan 65 jaar het ontbreken van vooruitzichten op inkomensverbetering minder absoluut dan voor personen van 65 jaar en ouder. Dit gegeven en het budgettaire beslag zijn bepalend voor de hoogte van de aanvullende inkomensondersteuning.

De aanvullende inkomensondersteuning wordt eenmaal per jaar toegekend en in een belastingvrij bedrag uitbetaald. Hiermee kan bereikt worden dat er op het moment van uitbetaling ruimte ontstaat binnen het budget waaruit hogere kosten kunnen worden voldaan, bijvoorbeeld voor vervangingsuitgaven.

Geen invloed op Individuele bijzondere bijstand

De voorgestelde wijziging van de categoriale bijzondere bijstand heeft geen invloed op de verlening van individuele bijzonder bijstand. Gemeenten behouden de bevoegdheid om via de individuele bijzondere bijstand uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan te vergoeden voor zover die daadwerkelijk gemaakt zijn en daarmee het maatwerk te leveren waarvoor de bijzondere bijstand is bedoeld. In dit verband verdient de positie van gezinnen met kinderen afzonderlijke aandacht. In een circulaire die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de gemeenten heeft gezonden¹, is gewezen op de grote betekenis die het gemeentelijke inkomensondersteuningsbeleid heeft voor gezinnen met kinderen, met name door de mogelijkheid om maatwerk te leveren. In deze circulaire zijn een aantal voorbeelden genoemd van de wijze waarop gemeenten hun beleid ter zake kunnen vormgeven.

¹ Circulaire d.d. 4 december 2001, kenmerk BZ/IW/01/77703.

6 Financiële aspecten

Indien iedereen van de doelgroep, na de vereiste toetsing, in aanmerking komt voor de aanvullende uitkering gaat het om maximaal 180 000 personen. De verwachting is echter dat het om een kleinere groep gaat. In de eerste plaats omdat waarschijnlijk na intensieve toetsing door gemeenten bij een deel van de doelgroep arbeidsmarktperspectief blijkt te zijn. In de tweede plaats omdat gemeenten in het kader van «de Agenda voor de Toekomst» meerjarige afspraken hebben gemaakt over inspanningen die moeten leiden tot uitstroom uit de bijstand waardoor de doelgroep in de komende jaren afneemt. Op basis van deze verwachtingen is geraamd dat in de structurele situatie circa 80 000 personen in aanmerking kunnen komen voor de aanvullende inkomensondersteuning. Naar verwachting wordt deze structurele situatie in 2006 bereikt. Vooruitlopend op algehele en onverkorte invoering van de regeling in 2003, zal in 2002 overgangsrecht gelden, omdat – gezien het feit dat het wetsvoorstel pas in de loop van 2002 kan worden ingediend – vele gemeenten hun beleid inzake de categoriale regelingen voor dat jaar al hebben vastgelegd en uitgevoerd. Gemeenten die wel tot volledige uitvoering van het voorstel kunnen komen, kunnen een beroep doen op de overgangsregeling. Daarbij dienen deze gemeenten alle gestelde voorwaarden in acht te nemen. Gegeven het overgangsrecht, zal naar verwachting slechts een deel van de gemeenten van de regeling gebruik maken. De kosten van de regeling zijn voor 2002 geraamd op circa 9,5 miljoen euro, waarvan, gegeven een gemeentelijke bijdrage van 25%, ruim 7 miljoen euro voor rekening blijft van het Rijk. Gegeven de daling van het volume dat ontstaat bij genoemde verwachtingen, zullen de kosten van de regeling in 2006 ruim 30 miljoen euro bedragen, waarvan circa 23 miljoen voor rekening komt van het Rijk. Daartegenover staat in geval van uitstroom uit de bijstand voor zowel het Rijk als de gemeenten een voordeel in de vorm van een lager bedrag aan uitkeringen dat voor 75% neerslaat bij het Rijk en voor 25% bij de gemeenten. Mochten de jaarlijkse realisatiegegevens uitwijzen dat de regeling voor het Rijk meerkosten met zich meebrengt, dan ligt het voor de hand, gezien de inspanningsverplichtingen die met de gemeenten zijn overeengekomen, dat deze kosten betrokken worden bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

7 Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A en artikel V

In de huidige situatie is met betrekking tot het verlenen van categoriale bijstand geen enkele beperking in de wet is opgenomen ten aanzien van de kosten waarop die bijstandsverlening betrekking heeft. Deze wetswijziging voorziet – tegen de achtergrond van het tot stand brengen van een generieke aanvullende inkomensondersteuning – erin dat de categoriale bijstand voor personen van 18 jaar en ouder, doch jonger dan 65 jaar wordt gekoppeld aan kosten die verband houden met chronische ziekten, woonlasten, collectieve ziektekostenregelingen, zorg voor kinderen of deelname aan sociaal culturele activiteiten. Dat deze kosten gemaakt worden, dient aannemelijk te zijn. Met nadruk zij er in dit verband op gewezen dat de mogelijkheid om op grond van artikel 39, eerste lid, van de Abw bijzondere – individuele – bijstand te verlenen, niet wordt beperkt, zodat het in voorkomende gevallen altijd mogelijk blijft dat aan een persoon (ook) voor andere kosten dan de hiervoor genoemde, bijzondere (individuele) bijstand wordt verleend.

De mogelijkheid om aan personen van 18 jaar en ouder, doch jonger dan 65 jaar categoriale bijstand te (gaan) verlenen voor andere kosten dan kosten in verband met chronische ziekten, woonlasten, collectieve

ziektekostenregelingen, zorg voor kinderen of deelname aan sociaal culturele activiteiten, vervalt met ingang van inwerkingtreding van deze wet. In aanmerking nemende dat voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet categoriale bijstand voor andere kosten verleend kan zijn en die verlening met zich kan brengen dat deze categoriale bijstand toch nog beperkte tijd na inwerkingtreding van deze wet wordt voorgezet (bijvoorbeeld een periodieke verstrekking waarvan de toekenningsduur nog niet is verstrekken), is voorzien in een overgangsregeling met betrekking tot die beperkte continuering. De onderhavige continuering dient in ieder geval met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen datum te worden beëindigd. Uitgangspunt hierbij is dat deze datum zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet gelegen is. Mocht ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet echter blijken dat, gelet op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet en de inhoud en strekking van de van toepassing zijnde categoriale bijzondere bijstandsregelingen, een kortere of langere overgangstermijn dan zes maanden aangewezen is, dan zal voor die termijn gekozen worden. Voor personen van 65 jaar en ouder blijven de bestaande mogelijkheden tot het treffen van een categoriale regeling ongewijzigd.

Artikel I, onderdelen B en C, en artikel IV

De aanvullende inkomensondersteuning wordt op aanvraag verleend en bedraagt voor gehuwden 454 euro, 90% van dit bedrag voor een alleenstaande ouder en 70% voor een alleenstaande. Kortom, 408 euro en 318 euro per jaar. Deze bedragen worden met ingang van 1 januari van elk kalenderjaar door de minister van SZW herzien met de percentuele stijging van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

Voor de aanvullende inkomensondersteuning komt de persoon in aanmerking die – afgezien van de hieronder vermelde voorwaarden – (a) gedurende een ononderbroken periode van 36 maanden een inkomen heeft gehad dat in die periode niet hoger is geweest dan de voor die persoon van toepassing zijnde bijstandsnorm en geen in aanmerking te nemen vermogen heeft, (b) gedurende die periode voldoende heeft meegewerkt aan het verkrijgen of behouden van arbeid en (c) op het tijdstip waarop bedoelde periode van 36 maanden is bereikt naar het oordeel van burgemeester en wethouders geen uitzicht heeft op inschakeling in de arbeid binnen een tijdsbestek van 12 maanden.

Er zij op gewezen dat het inkomen gedurende de ononderbroken periode van 36 maanden niet noodzakelijkerwijs uit een uitkering hoeft te bestaan. Wel is noodzakelijk dat het inkomen niet hoger is geweest dan de van toepassing zijnde bijstandsnorm en dat de betrokkene geen verwijt treft voor het wegvallen van dit inkomen. Bij personen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen naar een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80–100% en die grote beperkingen ondervinden met betrekking tot de benutbare mogelijkheden ontbreekt uitzicht op de inschakeling in de arbeid. Voor wat deze categorie van personen betreft is in het voorgestelde artikel 41a van de Abw dan ook uitdrukkelijk bepaald dat eveneens recht op aanvullende inkomensondersteuning bestaat voor degene die recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen of de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, berekend naar een arbeidsongeschiktheid van tenminste 80% en voor wie bij de laatste arbeidsongeschiktheidsbeoordeling is afgezien van het arbeidsdeskundig onderzoek en die voldoet aan het tweede lid, onderdelen a, b, d en e.

Naast de hiervoor genoemde voorwaarden voor het verkrijgen van een aanvullende inkomensondersteuning, te weten de voorwaarden vervat in het voorgestelde artikel 41a, tweede lid, onderdelen a tot en met c, geldt tevens als voorwaarde dat de betrokken persoon geen aanspraak heeft op een (al dan niet gedeeltelijke) uitkering op grond van de Werkloosheidswet, omdat bij deze wet niet geoordeeld kan worden dat er geen uitzicht bestaat op inschakeling in de arbeid binnen een periode van 12 maanden. Dit geldt in het algemeen ook voor personen die aanspraak hebben op een uitkering op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen of de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, tenzij, zoals hiervoor is aangegeven, sprake is van grote beperkingen met betrekking tot de benutbare mogelijkheden.

Voor het verkrijgen van een aanvullende inkomensondersteuning gelden tot slot nog als voorwaarden dat betrokkene na afloop van de periode van 36 maanden binnen een tijdsbestek van 12 maanden (formeel gezien) niet reeds voor een aanvullende inkomensondersteuning in aanmerking is gekomen, alsmede dat de aanvraag voor de ondersteuning tijdig is ingediend, dat wil zeggen binnen 6 weken na afloop van meergenoemde periode van 36 maanden. De indiener acht het wenselijk dat personen die reeds vanaf 1 januari 2002 aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een aanvullende inkomensondersteuning voldoen en sindsdien geen categoriale bijzondere bijstand hebben kunnen ontvangen doordat de gemeente geen categoriale regelingen kent of de gemeente deze regelingen anticiperend op dit wetsvoorstel heeft bijgesteld, vanaf 1 januari 2002 de onderhavige ondersteuning verkrijgen. Hiertoe is in artikel IV de bevoegdheid van burgemeester en wethouders opgenomen dat, op voorwaarde dat deze personen binnen 12 weken na inwerkingtreding van deze wet een aanvraag indienen, voor wat het moment van toekenning van de aanvullende inkomensondersteuning betreft, gerekend kan worden vanaf het moment op of na 1 januari 2002 waarop zij aan de voorwaarden voor aanvullende inkomensondersteuning voldoen. Dit heeft mede tot gevolg dat zij in 2003 (als zij dan nog steeds aan de voorwaarden voor de ondersteuning voldoen) ook eerder voor een uitkering in aanmerking komen. Met andere woorden: indien bijvoorbeeld een persoon vanaf 1 januari 1999 een inkomen heeft dat niet hoger is dan de voor hem/haar van toepassing zijnde bijstandsnorm en hij/zij verder ook aan de voorwaarden voor aanvullende inkomensondersteuning voldoet, wordt aan die persoon (formeel) per 1 januari 2002 (te weten: het einde van de periode van 36 maanden) de aanvullende inkomensondersteuning verleend, ook al vindt de feitelijke aanvraag daarvoor pas in de loop van 2002 (binnen 12 weken na inwerkingtreding van deze wet) plaats en de feitelijke betaling, in het verlengde van het honoreren van de aanvraag, in bijvoorbeeld het laatste kwartaal van 2002. De (formele) toekenning van de aanvullende inkomensondersteuning per 1 januari 2002 brengt met zich mee dat indien de betrokken persoon op 1 januari 2003 nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor de aanvullende inkomensondersteuning hem ook per die datum (1 januari 2003) opnieuw aanvullende inkomensondersteuning verleend wordt.

Het behoort tot de voorlichtingstaak van burgemeester en wethouders aangaande de verlening van bijstand dat zij de doelgroep in brede zin informeren over de mogelijkheid van de aanvullende inkomensondersteuning en, voor zover de belanghebbenden aan burgemeester en wethouders bekend zijn, dat zij de belanghebbende persoonlijk informeren.

Artikel I, onderdeel D, artikel II en artikel III

De ten laste van de gemeenten gebleven kosten van de aanvullende inkomensondersteuning worden overeenkomstig de Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ voor 75% ten laste van 's Rijks kas vergoed. Daartoe wordt artikel 3 van die wet gewijzigd. Tevens wordt artikel 5 van die wet gewijzigd omdat, gezien de grote invloed die de gemeenten via het gevoerde activerings- en ontheffingenbeleid hebben op het beroep op de regeling, geen compensatie plaatsvindt van het 25%-aandeel van de gemeenten in de kosten van de aanvullende inkomensondersteuning.

Opdat het verslag over de uitvoering van de Abw tevens een opgave omvat van de ten laste van de gemeente gebleven kosten met betrekking tot het verlenen van de aanvullende inkomensondersteuning, wordt tevens artikel 130, derde lid, van de Abw gewijzigd.

De wijziging van artikel 3 104 van de Wet inkomstenbelasting 2001 voorziet er tot slot in dat de onderhavige uitkering, evenals de uitkeringen en verstrekkingen op grond van de Abw die bedoeld zijn ter dekking van bepaalde noodzakelijke kosten, onbelast is.

Noorman-den Uyl