

Vergaderjaar 2002–2003

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 voorts nog geen uitzicht hebben op inschakeling in de arbeid (Wet lang-laag)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 21 november 2002

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met zeer gemengde gevoelens kennisgenomen van voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is ingediend nadat de regering had besloten het voorstel niet bij de Kamer in te dienen. Onder het vorige kabinet heeft het voorstel reeds aanzienlijke vertraging opgelopen. Deze leden moeten vaststellen dat er voor 2003 geen budget beschikbaar is voor het dit wetsvoorstel. Zoals de Raad van State vaststelt en de indiener bevestigt, kiest de regering voor een andere systematiek van armoede en armoedeval bestrijding, gebaseerd op het principe dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor het inkomensbeleid. Het leden van de CDA-fractie staan volledig achter die gerichte systematiek van inkomensafhankelijke compensatie middels het instrument van lastenmaximalisatie voor wonen, zorg en kinderen. Gezien het voorgaande achten de leden van de CDA-fractie het voorliggende wetsvoorstel overbodig.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat op 5 september 2002, nadat de regering het heeft laten afweten, vanuit de Kamer een initiatiefwetsvoorstel is ingediend dat voor het volgende moet zorgen een jaarlijkse extra inkomensondersteuning voor mensen die langer dan drie jaar moeten rondkomen van een inkomen op minimumniveau en geen zicht hebben op werk (uitvoering motie Noorman-den Uyl). Voorts wordt voorgesteld de categoriale bijzondere bijstand te beperken in plaats van af

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Jorritsma-Lebbink (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), B. M. de Vries (VVD), De Grave (VVD), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Halsema (GroenLinks), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Bos (PvdA), Smulders (LPF), ondervoorzitter, Jense (LN), Rambocus (CDA), Wiersma (LPF), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), Smolders (LPF), Bruls (CDA), Zeroual (LPF), Eski (CDA), Verburg (CDA), Van Loon-Koomen (CDA). Plv. leden: Tonkens (GroenLinks), Terpstra (VVD), Adelmund (PvdA), Van der Vlies (SGP), Van Geen (D66), Wilders (VVD), Van Hoof (VVD), Tichelaar (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Smilde (CDA), Oplaat (VVD), Verbeet (PvdA), Van Ruiten (LPF), Teeven (LN), Algra (CDA), Stuger (LPF), De Wit (SP), Vietsch (CDA), De Jong (Groep De Jong), Hessels (CDA), Varela (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Koopmans (CDA), Van Dijk (CDA).

te schaffen. Het voorstel beperkt de categoriale bijstand tot een aantal groepen die structureel hogere noodzakelijke kosten van bestaan hebben. De mogelijkheid van individuele bijzondere bijstand blijft met het wetsvoorstel bestaan. Dit in tegenstelling tot het Strategisch Akkoord waar staat dat categoriale bijzondere bijstand afgeschaft wordt.

Dit wetsvoorstel is een uitwerking van de in december 2000 aangenomen motie-Noorman-den Uyl c.s. ofte wel de motie lang-laag (kamerstuk 27 400 XV, nr. 29). De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat de regering op 24 oktober 2002 heeft laten weten niet met een wetsvoorstel te komen, terwijl er sinds het aannemen van de motie in december 2000 verwachtingen gewekt zijn en op de verschillende begrotingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ook voor 2003, geld gereserveerd is. Deze leden willen graag weten hoeveel geld er op de begrotingen voor extra inkomensondersteuning voor langdurige minima zonder zicht op werk gereserveerd is.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat het sociaal minimum in Nederland structureel verhoogd moet worden. Met name voor mensen die langdurig op een inkomen op het minimum zijn aangewezen is het onmogelijk rond te komen. In dat perspectief zijn deze leden dan ook verheugd dat dit initiatiefwetsvoorstel er eindelijk ligt. Het wetsvoorstel regelt datgene waarvoor een kamermeerderheid zich twee jaar geleden al uitsprak en wat al per 1 januari 2002 geregeld had moeten zijn: een bijdrage leveren aan de verbetering van de inkomenspositie van mensen die lang moeten rond komen van een inkomen op het sociaal minimum.

Toch hebben de leden van de fractie van GroenLinks een aantal vragen over het voorliggende wetsvoorstel. Deze komen hieronder aan de orde.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben sympathie voor de poging van de indiener om een structurele inkomensondersteuning te introduceren voor mensen die langdurig op het minimumniveau leven. Deze leden wijzen erop dat zij zich net als de initiatiefnemer herhaaldelijk sterk hebben gemaakt voor een vergelijkbare toeslag. In het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie wordt ervoor gepleit aan degenen die zich langer dan drie jaar op een sociaal minimum bevinden een landelijk vastgestelde toeslag te verstrekken. In feite wordt met dit pleidooi het standpunt gehuldigd dat het niveau van het sociaal minimum voor degenen die daarop voor een langere periode zijn aangewezen ontoereikend is. Deze leden willen in dit stadium de indiener een aantal vragen voorleggen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. De aan het woord zijnde leden hebben al een aantal jaren ervoor gepleit om mensen die meer dan drie jaar op een minimumuitkering zijn aangewezen, een extra-uitkering te geven. Dit wetsvoorstel is daarvan een vervulling, maar de aan het woord zijnde leden hebben nog wel vragen aan de indieners.

De leden van de SGP-fractie vragen waarop de in het wetsvoorstel gestelde bedragen zijn gebaseerd.

2. Vooraf

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat door achtereenvolgende kabinetten met verschillende maatregelen de koopkracht van de sociale minima is verbeterd. Deze leden verzoeken de indiener een overzicht te geven van

concrete maatregelen die sinds 1994 met dat doel zijn getroffen en tot welke resultaten die tot nu toe, voor zover meetbaar, hebben geleid.

Armoedeval

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het huidige wetsvoorstel de categoriale gemeentelijke regelingen nauwelijks worden beperkt, hetgeen leidt tot vergroting van de problematiek van de armoedeval: de voorgestelde regeling komt boven op het gemeentelijk ondersteuningsbeleid en niet in plaats daarvan. Deze leden willen graag weten hoe de armoedeval wel kan worden aangepakt met behulp van dit wetsvoorstel of, indien dat niet mogelijk, of hiervoor extra regelgeving noodzakelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de voorgestelde maatregelen betekenen voor de armoedeval. Wat is het verschil met de huidige situatie?

Gelijke behandeling

De leden van de PvdA-fractie vragen of dit wetsvoorstel bijdraagt aan de rechtsgelijkheid tussen gemeenten op het terrein van de inkomensondersteuning. Hoe groot is op dit moment het niet-gebruik bij de categoriale bijzondere bijstand? Op welke manier draagt het wetsvoorstel bij aan het terugdringen van niet-gebruik van de categoriale bijzondere bijstand?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat initiatiefnemer terecht constateert dat er soms grote verschillen zijn tussen de inkomensondersteunende regelingen van verschillende gemeenten. Deze leden informeren of de ter beschikking zijnde informatie (zoals het FNV-onderzoek «Gemeenten wees minimaal sociaal» 2001) de indiener aanleiding geeft te spreken van onaanvaardbare verschillen. In het verlengde hiervan vragen deze leden of de initiatiefnemer van oordeel is dat de decentrale uitvoering in medebewind, waarvoor in de Algemene bijstandswet is gekozen, aan grondige herziening toe is. Zo ja, kan dat nader worden onderbouwd?

Invoering

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het Strategisch Akkoord staat dat de categoriale bijzondere bijstand geschrapt wordt en dat alleen nog individuele bijzondere bijstand toegekend mag worden. Wat betekent dit voor de uitvoering? Hoe groot is de doelgroep? Leidt dit voorstel van het demissionaire kabinet-Balkenende niet tot veel meer bureaucratie? Op welke manier heeft de invoering van de categoriale bijzondere bijstand bijgedragen aan vereenvoudiging van de procedures? Hoe beoordelen organisaties als de VNG, de Sociale Alliantie, Divosa en het FNV het initiatief wetsvoorstel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het huidige kabinet het door het vorige kabinet voorbereide wetsvoorstel niet ongewijzigd wil indienen. Het voorstel is destijds wel aan de Raad van State voor advies voorgelegd. Is dat advies inmiddels gepubliceerd?

Nu de indiener ervoor heeft gekozen er een initiatiefwetsvoorstel te maken, dringt zich bij de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag op hoeveel kans van slagen het wetsvoorstel naar haar oordeel heeft in het licht van de afspraken in het Strategisch Akkoord over de toekomst van de bijstand. Welke verwachtingen had de initiatiefnemer ten aanzien van het draagvlak voor haar voorstel op het moment van indiening, toen het kabinet nog niet was gevallen? Daarnaast vragen deze

leden waarom het tweede kabinet-Kok het voorstel niet in een veel eerder stadium heeft ingediend. Is hun indruk juist dat daarover in het vorige kabinet geen overeenstemming kon worden bereikt? Zo ja, hoe moet in dat verband dan de opmerking worden geplaatst dat vorige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de VNG in het bestuurlijk overleg al overeenstemming had bereikt? Sprak deze daar dan namens een verdeeld kabinet? Wanneer werd dat overleg afgerond? Kan de indiener ook aangeven welke opstelling de VNG tijdens dat overleg had? Moet uit de opmerking dat de VNG groot belang hecht aan het handhaven van het categoriaal beleid worden afgeleid dat ze niet onverdeeld gelukkig is met het voorstel lang-laag?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit kader nog of de gemeenten voldoende tijd wordt gegeven te anticiperen op de nieuwe wet.

3. Voorgestelde maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom gekozen is voor een referteperiode van drie jaar op minimumniveau. Waarom is niet gekozen voor een periode van vijf jaar, waarmee de kans op ongewenste gedrags-effecten wordt gereduceerd?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een toeslag van 454 euro voor gehuwden en voor een alleenstaande ouder dan wel een alleenstaande repectievelijk 90% (408 euro) en 70% (318 euro) van dit bedrag. Waarop is de hoogte van dit bedrag gebaseerd? Waarom is er niet voor gekozen om aan te sluiten bij de inzet van de Sociale Alliantie, namelijk 690 euro per huishouden en 136 euro extra per kind?

Ook merken deze leden op dat het voorstel ook de mogelijkheden voor gemeenten beperkt om categoriaal inkomensbeleid in de bijstand te beperken. Is het niet zo dat juist categoriale regelingen leiden tot een efficiënt effectief middelengebruik? Dat categoriale regelingen niet-gebruik beperken en leiden tot besparingen in de uitvoeringskosten? En dat om die redenen gemeenten uitgebreidere mogelijkheden voor het voeren van categoriaal inkomensbeleid moeten houden?

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de criteria waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de inkomens-ondersteuning tot de volgende vragen leidt. Zij constateren dat een onderbouwing voor de ononderbroken termijn van drie jaar ontbreekt. Kan die alsnog worden gegeven? Dezelfde vraag stellen zij met betrekking tot de hoogte van de aanvullende uitkering. Er is aansluiting gezocht bij de bijstandsnorm die geldt voor gehuwde personen van 65 jaar en ouder. Wat betekent dit concreet? Kan de indiener ook aangeven welke praktische en principiële verschillen er naar haar mening zijn tussen de door haar gekozen oplossing enerzijds en het verhogen van de uitkeringspercentages na drie jaar in alle relevante sociale zekerheidswetten anderzijds?

De aanvullende uitkering wordt alleen toegekend, als wordt vastgesteld dat de betrokkene in dat jaar geen kans op werk heeft. De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden graag een nadere toelichting ontvangen op deze beperkende voorwaarde. Zij wijzen op het commentaar van de Sociale Alliantie d.d. 7 november 2002, waarin aandacht wordt gevraagd voor het risico van rechtsongelijkheid en bureaucratie dat daaruit kan voortvloeien. Hoe beoordeelt de indiener dit, mede gelet op haar eigen streven rechtsongelijkheid te verminderen en de nadruk te leggen op generiek rijksinkomensbeleid? Wil de indiener uiteenzetten waarom mensen die langdurig een laag inkomen uit arbeid ontvangen niet in aanmerking kunnen komen voor de aanvullende uitkering? Welke

objectieve motivering ligt daaraan ten grondslag? Zou het uitbreiden van de reikwijdte van de wet met die categorie niet kunnen bijdragen aan het verminderen van rechtsongelijkheid, bureaucratie én van de armoedeval? Als niet wordt overgegaan tot uitbreiding van de reikwijdte, is de titel van de wet naar het oordeel van de leden van de fractie van de ChristenUnie enigszins misleidend.

De aan het woord zijnde leden hebben de stellige indruk dat tengevolge van het voorliggende wetsvoorstel groepen personen die momenteel in aanmerking komen voor lokale inkomensondersteuning erop achteruit zullen gaan. In welke mate heeft de indiener daarmee rekening gehouden? Deze leden vragen daarbij met name aandacht voor de alleenstaande ouders met minderjarige kinderen. Zij zouden het betreuren als sommige groepen – in gemeenten met een lokale inkomensondersteuning – onder de werking van de voorgestelde wet moeten inleveren. Zij kunnen zich niet voorstellen dat dit in overeenstemming zou zijn met de bedoeling van de indiener.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt ook beoogd de werking van de categoriale bijstand te beperken. Eén van de vijf in de wet genoemde specifieke kostensoorten betreft deelname aan sociaal culturele activiteiten. Welke reikwijdte heeft dat begrip? Is het niet fraudegevoelig?

4. Arbeidsmarktperspectief en activeringsbeleid

Arbeidsmarktperspectief

De leden van de VVD-fractie merken op dat de wijze waarop de beoordeling van het arbeidsmarktperspectief in het huidige wetsvoorstel plaats zou moeten vinden qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kwetsbaar is, gezien het hoge «kristallenbol» gehalte. Deze leden vragen zich in dat licht af waarom er gekozen is voor toetsing vooraf in plaats van achteraf.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier de sluitende aanpak en controle daarop met dit wetsvoorstel verbeterd wordt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de indiener oordeelt over de opvatting van de Sociale Alliantie dat het criterium «arbeidsmarktperspectief» een moeilijk objectief en eenduidig vast te stellen criterium is en dat het daarom al heel snel leidt tot rechtsongelijkheid en bureaucratische rompslomp.

Waarom kan niet volstaan worden met het criterium dat iemand drie jaar aangewezen is op het sociaal minimum? Gedurende de periode van drie jaar zullen in het kader van de sluitende aanpak immers al afspraken gemaakt zijn met betrekking tot uitstroom naar de arbeidsmarkt, waarom dan toch nog die extra toets, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat er gebeurt als iemand die een aanvullende uitkering ontvangt, in de loop van het jaar, tegen eerdere verwachtingen in, toch betaald werk vindt. Moet dan een evenredig deel worden terugbetaald? Uit artikel 41a kan niet worden afgeleid wanneer uitbetaling precies plaatsvindt. Wil de indiener daarop ingaan?

Doelgroepen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een nadere onderbouwing van het voornemen onder alle omstandigheden af te zien van een onderzoek naar het arbeidsperspectief van arbeidsgehandicapten, indien na het laatste verzekeringsgeneeskundig onderzoek geen arbeidsdeskundigenonderzoek heeft plaatsgevonden. Het is toch denkbaar dat in individuele gevallen het verzekeringsgeneeskundig onderzoek geruime

tijd voor het eventueel toekennen van de inkomensondersteuning heeft plaatsgevonden? Kan worden beargumenteerd waarom een apart onderzoek naar het arbeidsperspectief voor deze categorie jarenlang achterwege kan blijven, terwijl andere categorieën daarmee wel worden geconfronteerd?

Categoriale ontheffingen van arbeidsverplichting

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een toelichting op het voorstel belanghebbenden die op 1 mei 1999 ouder zijn dan 57,5 jaar een volledige ontheffing van de arbeidsverplichting te geven. Waarom is gekozen voor die datum?

Het is deze leden niet duidelijk wat wordt bedoeld met de passage in de toelichting dat afzonderlijke aandacht moet worden geschonken aan de positie van bijstands-, IOAW-, en IOAZ-gerechtigden, aan wie ontheffing is verleend van de arbeidsverplichtingen, bijvoorbeeld op grond van redenen van sociale of medische aard. Wat wordt concreet bedoeld met «afzonderlijke aandacht»? In dit kader verwijzen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar hetgeen zij hierboven onder de aandacht brachten ten aanzien van alleenstaande ouders met minderjarige kinderen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indiener ook van mening is dat alleenstaande bijstandhouders met kinderen boven vijf jaar ontheven zouden moeten zijn van de sollicitatieverplichting.

5. Categoriale bijzondere bijstand en inkomensbeleid

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de beoogde vormgeving van de categoriale bijzondere bijstand voor personen tussen de 18 en 65 jaar eigenlijk niet veel weg heeft van een terugkeer naar individuele bijzondere bijstand. Er dient immers een individuele toets plaats te vinden. Een apart punt van aandacht is het gegeven dat deze beperking van de categoriale bijstand voor niet-uitkeringsgerechtigden op minimumniveau in veel gevallen zal leiden tot inkomensachteruitgang. Verwacht de indiener dat deze categorie in de toekomst vaker een beroep zal moeten doen op (individuele) bijzondere bijstand?

6. Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een financiering, waarbij het Rijk 75% van de kosten op declaratiebasis voor zijn rekening neemt. Waarom is er niet voor gekozen om de financiering via het 100% gebudgetteerde FWI te laten lopen, waarmee de gemeenten een stevige financiële prikkel zouden krijgen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zetten grote vraagtekens bij de schatting van de omvang van de doelgroep. Is bijvoorbeeld voldoende rekening gehouden met het feit dat het gros van de bijstandsgerechtigden is ingedeeld in fase 4?

Nu de invoering minimaal een jaar is uitgesteld zijn deze leden benieuwd naar de ideeën die de indiener heeft over het budget dat voor 2002 beschikbaar is. Verder informeren zij of en zo ja, in hoeverre, is verdisconteerd dat de totale uitgaven voor de bijzondere bijstand zullen afnemen ten gevolge van invoering van dit wetsvoorstel.

7. Inwerkingtreding

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom er is gekozen voor een invoeringsdatum per 1 januari 2003, terwijl er per 1 januari 2004 is voorzien voor de invoering van het totaalpakket herziening FWI/Algemene bijstandswet. Kan de indiener aangeven waarom toch voor 1 januari 2003 is gekozen, terwijl invoering per 1 januari 2004 zou betekenen dat de verschillende onderdelen goed op elkaar zijn afgestemd?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom als ingangsdatum gekozen is voor 1 januari 2003 en niet voor 1 januari 2002?

8. Artikelen

Artikel I, onderdeel B

Artikel 41a

In de toelichting staat dat het inkomen gedurende de ononderbroken periode van 36 maanden niet noodzakelijk uit een uitkering hoeft te bestaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie gaan ervan uit dat om die reden in artikel 41a, 2e lid, onder b, wordt gesproken over verkrijgen of behouden van werk. Kan hieruit worden afgeleid dat rechthebbers het grootste deel van deze periode inkomen uit arbeid hebben mogen ontvangen, als ze op het moment van de aanvraag maar zonder betaald werk zitten? Kan een en ander nader worden toegelicht?

Moet uit artikel 41, 2e lid, onder d, worden afgeleid dat iemand die te laat een aanvraag indient een jaar lang geen recht heeft op de aanvullende inkomensondersteuning? Als het antwoord bevestigend is, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af of dat niet een onevenredig zware sanctie is.

Het is de bedoeling dat burgemeester en wethouders zelf de betrokken rechthebbers attenderen op hun rechten. Waarom staat in dit verband in de toelichting «voor zover de belanghebbers aan burgemeester en wethouders bekend zijn» (blz. 11)? Van welke eventuele belanghebbers zouden ze niet op de hoogte kunnen zijn?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een toelichting op artikel 41a, 2e lid, onder e. Wordt hiermee bedoeld dat iemand niet twee maal binnen één jaar recht heeft op de aanvullende inkomensondersteuning?

Artikelen IV en V

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of deze artikelen niet moeten leiden tot een aanpassing van de Algemene bijstandswet. Zij kunnen uit de wettekst niet afleiden dat dat de bedoeling is.

De voorzitter van de commissie,
Hamer

De griffier van de commissie,
Nava