

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 november 2002

1. Algemeen

De indiener van het initiatiefwetsvoorstel heeft met waardering kennisgenomen van de reacties van de diverse fracties op de voorgestelde wetswijzigingen om aanvullende inkomensondersteuning te verlenen aan personen die langdurig een inkomen hebben ter hoogte van het sociaal minimum en vooralsnog geen uitzicht hebben op arbeid.

De leden van de CDA-fractie spreken over gemengde gevoelens bij de voorstellen. Zij geven aan dat het wetsvoorstel onder het vorige kabinet al aanzienlijke vertraging heeft opgelopen en dat er naar hun inzicht voor 2003 geen budget beschikbaar is.

Daarnaast wijzen zij erop dat de regering een andere systematiek kiest voor armoedebestrijding gebaseerd op rijksverantwoordelijkheid voor het inkomensbeleid, met een systeem van inkomensafhankelijke compensatie door middel van lastenmaximalisatie voor wonen, zorg en kinderen. Zij achten het initiatiefwetsvoorstel om die reden overbodig.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd over het wetsvoorstel. In hun opvatting geeft het wetsvoorstel inhoud aan de – door de Kamer aanvaarde – motie Noorman-den Uyl cs (27 400 XV, nr. 29) die vraagt om een aanvullende inkomensmaatregel voor mensen die langdurig op het sociaal minimum leven en geen uitzicht hebben op betaalde arbeid. Het wetsvoorstel komt ook tegemoet aan hun wens de categorale bijstand in stand te houden, zij het voor een beperkt aantal kostensoorten. Deze leden betreuren het dat de regering heeft laten weten niet zelf met een wetsvoorstel te komen, temeer daar wél gelden op de begrotingen waren gereserveerd. Zij vragen hoeveel geld is en was gereserveerd.

Ook de leden van Groen Links spreken hun vreugde uit over het wetsvoorstel, dat tegemoet komt aan de wens van de Kamer, zoals uitgesproken in

genoemde motie, maar naar hun mening ook aan de wens van deze fractie om het sociaal minimum structureel te verhogen. Zij hadden de regeling al per 1 januari 2002 ingevoerd willen zien.

Sympathie en belangstelling tonen de leden van de fracties van respectievelijk de ChristenUnie en de SGP. Beide fracties wijzen er nadrukkelijk op zich al bij herhaling sterk te hebben gemaakt voor een extra-uitkering of toeslag aan mensen die al drie jaar van een minimumuitkering moeten rondkomen.

De vertraging die de leden van de CDA-fractie met recht constateren en de wens van de fractie van Groen Links om de wet alsnog per 1 januari 2002 in te voeren zijn voor de indiener een argument temeer om te pleiten voor een voortvarende verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De problematiek van de armoede staat al meer dan twee decennia centraal in de politieke aandacht na de publicatie in 1980 van het SCP-rapport Armoede in Nederland. Sindsdien is een stroom van publicaties op gang gekomen die doorgaat tot op de dag van vandaag, waarin telkens opnieuw het vóórkomen van armoede, de wens én de noodzaak van de armoedebestrijding is aangetoond. Betaalde arbeid is aantoonbaar en onbetwist het beste middel om armoede te bestrijden. Dat middel is wel voor velen, maar niet voor iedereen weggelegd. Daarover is in de samenleving geen verschil van mening.

De onderzoeken hebben één en andermaal ook aangetoond dat langdurige armoede leidt tot grote problemen voor individu en samenleving. Dat heeft vooral te maken met het feit dat het sociaal minimum in het algemeen wel toereikend is te achten voor minimale vaste lasten en minimale huishoudelijke uitgaven, maar niet voor reserveringsuitgaven (kleding, schoeisel, inventaris woningonderhoud, etc.): uitgaven die wel tijdelijk uitstel, maar geen blijvend afstel toestaan. De referentiebudgetten zoals gepubliceerd door het NIBUD¹ illustreren dat op heldere wijze met cijfers.

Met het begrip langdurig wordt algemeen bedoeld op een periode van drie jaar. Gelet op de aard van de reserveringsuitgaven is duidelijk dat een dergelijke periode tegelijk een maximum is van wat aanvaardbaar mag worden geacht. Het is ook niet voor niets wordt in de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) een periode van drie jaar wordt aangehouden als de maximaal aanvaardbare periode om op een minimum-niveau te leven.

Met deze argumenten wil de indiener aangeven dat het initiatiefwetsvoorstel niet méér regelt dan een minimale tegemoetkoming voor een houdbaar sociaal minimum en dat invoering ervan zeer urgent is.

Het voorstel doet niets af aan het uitgangspunt van rijksverantwoordelijkheid voor het inkomensbeleid. Het wetsvoorstel vult die rijksverantwoordelijkheid juist in en versterkt deze. Ook in een systeem van inkomensafhankelijke compensatie door middel van lastenmaximalisatie voor wonen, zorg en kinderen zal sprake blijven van een langdurige minimum inkomen. Bovendien is een dergelijk systeem nog niet door de regering gepubliceerd, zijn evenmin de inkomensgevolgen ervan nauwkeurig bekend en is de uitvoerbaarheid niet bekend of getoetst. Een eerste indicatie op grond van vele vooronderstellingen kan worden gevonden in een voorlopige doorrekening door het Centraal Planbureau, maar die indiceert dat de koopkrachtgevolgen sterk positief en sterk negatief kunnen zijn.

Aan deze onduidelijkheden en onzekerheden kan onmogelijk een argument worden ontleend om de behandeling van dit wetsvoorstel nog verder te vertragen. En zo de toezegging die aan langdurige minima zijn gedaan niet na te komen.

¹ Onderzoek bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimum inkomen NIBUD 2002.

Op de vraag naar het budget van de zijden van het CDA en de Partij van de Arbeid kan worden geantwoord dat in de begroting 2002 van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een bedrag was opgenomen van ruim 54 miljoen euro. Dat bedrag is later bijgesteld, want «De effecten van een op te stellen uitkeringsregeling voor langdurig uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsmarktperspectief werden in eerste aanleg geraamd op basis van de toenmalige inzet van het kabinet Kok om eenmaal in de drie jaar een uitkering te verstrekken. Na nadere overwegingen heeft het kabinet besloten om toch een jaarlijkse uitkering te gaan verstrekken. Daar en boven is nadien overeengekomen dat de gemeenten 25% van de Lang-laag-uitkering zullen betalen. Dientengevolge is aanpassing noodzakelijk van de begrote financiële gevolgen van deze regeling» (Wijziging n.a.v. Voorjaarsnota, 28 312, nr. 2).

Het citaat toont twee zaken aan: er is besloten tot een dergelijke regeling, waarmee heldere verwachtingen zijn gewekt, en er is budget gereserveerd.

In de begroting voor 2003 zoals die op Prinsjesdag is ingediend is voor de «Lang-laag-regeling» een bedrag opgenomen van 38 miljoen euro. Voor zover het ontbreken van budget in een bepaald jaar al een reden kan zijn voor het niet behandelen van een initiatiefwetsvoorstel, is dat argument in het onderhavige geval dus zeker niet geldig.

Bij de opmerking van de fractie van het CDA dat voor het voorstel Lang-laag geen budget beschikbaar is, past de kanttekening dat het CDA op 12 november 2002 heeft ingestemd met de motie Van Beek (28 600, nr. 56) waarin de regering wordt gevraagd een deel van het geld dat op de begroting 2003 staat voor de regeling lang-laag een andere bestemming te geven. Daarvoor wordt als argument opgevoerd dat de lang-laagregeling in de aanloop minder geld zal kosten dan waarop in de begroting is gerekend.

Overigens is de begroting op dit onderdeel tot nu toe ongewijzigd gebleven.

Gelet op feit dat de armoedeproblematiek al uitvoerig is verkend, gelet op de wens van de Tweede Kamer, gelet op de reeds opgelopen vertraging en gelet op de toezeggingen van de regering ziet de indiener slechts redenen voor een spoedige behandeling van het wetsvoorstel en nodigt de fracties uit daaraan hun medewerking te verlenen.

In antwoord op de reactie van de fractie van Groen Links die voor een structurele verhoging van het sociaal minimum bepleit, wijst de indiener erop dat met invoering van het wetsvoorstel geen sprake is van een algemene structurele verhoging van het sociaal minimum.

Voor personen met een AOW-pensioen ligt het sociaal minimum nu op een hoger niveau dan het geval is voor personen jonger dan 65 jaar met op het sociaal minimum. Het voorstel beoogt voor een specifieke groep (lang-laag) een inkomen op hetzelfde niveau als de AOW te realiseren, waarbij de toegang tot de arbeidsmarkt het centrale criterium is.

De indiener erkent volmondig dat de fracties van de ChristenUnie en SGP eerder en bij herhaling hebben gepleit voor een extra-uitkering of toeslag aan mensen die al drie jaar van een minimumuitkering moeten rondkomen. Dat blijkt ook al uit het feit dat de vertegenwoordigers van deze fracties en die van D66 mede indieners waren van de motie die de basis vormde van het onderhavige wetsvoorstel. De indiener beschouwt hun steun als een stimulans dit initiatiefwetsvoorstel tot een goed einde te brengen.

2. Vooraf

De leden van de fractie van de ChristenUnie 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.

Het inkomensbeleid kent in Nederland drie invalshoeken: het generieke inkomensbeleid, specifieke inkomensvoorzieningen op rijksniveau en gemeentelijke regelingen.

Bij het generieke inkomensbeleid spelen de hoogte van het wettelijke minimumloon, van de uitkeringen en de hoogte van de belasting- en premietarieven een rol. Bepalend voor de verbetering van de koopkracht van de minima zijn geweest de jaarlijkse koppeling sinds 1994 van het minimumloon (en daarmee de minimumuitkeringen) aan de gemiddelde contractloonontwikkeling, de invoering van een extra verlaagd tarief in de eerste belastingschijf in 1999 en de introductie van diverse heffingskortingen in 2001.

Werkenden op minimumloonniveau hebben daarnaast geprofiteerd van de verhogingen van het arbeidskostenforfait en de introductie van de arbeidskorting.

De koopkracht van oudere minima is de afgelopen jaren vooral verbeterd door de introductie en verhoging van belastingaftrek voor personen van 65 jaar en ouder en de verhoging van de bijstand van 65-plussers.

Vanaf 2001 zijn de fiscale regelingen omgezet in ouderenkortingen.

Bij de specifieke inkomensvoorzieningen op Rijksniveau is tussen 1995 en 2000 met name de verhoging van de huursubsidie van invloed geweest op de koopkracht. Voorts is de kinderkopjesregeling in de huursubsidie ingevoerd die beperkt kinderafhankelijk was. Deze regeling is dit jaar opgenomen in de fiscale kinderregelingen. Andere maatregelen zijn tegemoetkomingen in de studiekosten en voorzieningen voor gehandicapten en chronisch zieken.

Gemeentelijke regelingen beogen maatwerk te leveren op individueel niveau en in bijzondere omstandigheden. Met name de verruiming van mogelijkheden tot kwijtschelding van lokale lasten heeft geleid tot een koopkrachttoename. Andere maatregelen zijn onder andere de meer dan verdubbeling van het budget bijzondere bijstand voor de gemeenten, de invoering van de categoriale bijzondere bijstand, de schuldhelpverlening, maatregelen die de maatschappelijke participatie bevorderen zoals stadspassen, incentive premies bij participatie en activering en een toevoeging aan de bijzondere bijstand ten behoeve van een woonkosten toeslag.

a. Ontwikkeling aantal huishoudens met laag inkomen

De meeste recente cijfers over de invloed van het armoedebestrijding-beleid zijn te vinden in het ArmoedebERICHT van het SCP van november 2002. Daar uit blijkt dat de armoede in Nederland opnieuw is afgenomen.

Tabel 1. huishoudens met een laag en een minimum inkomen

Soort huishouden	1995	2000	aantal h.h.	2002 (geschat)
Aantal huishoudens laag inkomen	15,5%	12,3%	801 000	10,5%
Aantal huish. Minimum inkomen	10,3%	9,3%	610 000	
> dan 4 jaar laag inkomen	6,9%	5,4%	350 000	
> dan 4 jaar minimum inkomen	4,1%	3,5%	229 000	

Bron Armoedebericht 2002, SCP 11- 2002

Zo gezien kan geconcludeerd worden dat armoedebestrijding tot enig resultaat geleid heeft. Vooral de verhoging van het inkomen via de AOW heeft daartoe bijgedragen.

Niettemin lag de koopkracht van de bijstandontvangers in 2000 nog bijna 1% onder die van 1990. Daarbij zijn de koopkrachteffecten van de bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten buitenbeschouwing gebleven.¹

b. Lokale inkomensondersteuning

Vanaf 1995 is het gemeentelijk minimabeleid intensief ingezet. In eerste instantie bleek dat het effect van dat beleid zich moeilijk in kaart laat brengen gezien de verschillen in toepassing van bijzondere bijstand en ander minimabeleid tussen gemeenten en het individuele karakter van de hoogte van de toekenning. Het effect van dat beleid op de koopkracht van de huishoudens met een laag inkomen en van huishoudens met een minimuminkomen is voor het eerst op basis van de cijfers 1999 in beeld gebracht in de Armoedemonitor 2001². Daaruit blijkt dat de bijzondere bijstand in 1999 door 267 000 huishoudens is benut (4% van het totaal aantal huishoudens) voor een gemiddeld bedrag van 700 euro. Van dat aantal huishoudens was 38 000 pensioenontvanger, 17 000 arbeidsongeschikte en 41 000 werkend (p. 104).

«In de periode 1995–1999 zijn huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatig minimum er 5,25% in koopkracht op vooruit gegaan en de huishoudens onder de lage inkomensgrens 3,25% wanneer rekening gehouden wordt met de ontwikkeling van het inkomen zelf, met enkele subsidies (huursubsidie, kwijtschelding van lokale heffingen en met bijzondere bijstand»¹

De koopkracht cijfers van SZW zoals gepubliceerd in het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*³ wijken substantieel af van de cijfers die door het SCP/ CBS worden verstrekt. Het SCP/CBS gaat uit van lagere koopkrachtcijfers. Het Nationale actie plan rapporteert over de periode 1995–1999 een koopkrachtverbetering van sociale minima tot 65 jaar van 12% ; het SCP/CBS 5,25%. Op pagina 117 van de Armoedemonitor 2001 wordt dat verschil verklaard onder meer door een overschatting van het effect van het lokale beleid op de koopkracht van huishoudens met een inkomen op minimumniveau.

De Sociale Nota 2002 vermeldt dat het in 2001 er een gemiddeld bedrag aan inkomensondersteuning van 1026 euro per jaar werd verstrekt. Dit bedrag is ontstaan door het totale bedrag aan inkomensondersteuning voor bijstandsgerechtigden (256 mln. euro) te delen door het totale aantal bijstandshuishoudens (250 000). Het totale aantal huishoudens met een minimum inkomen is echter veel hoger (610 000) en deze berekening gaat er vanuit dat iemand van alle regelingen tegelijkertijd gebruik maakt. De doelgroep is echter veel groter dan alleen bijstandsgerechtigden en het niet-gebruik is hoog.

¹ Armoedebericht 2002, SCP, p. 8.

² Armoedemonitor 2001 SCP samen met CBS november 2001. Hoofdstuk 7, p. 101.

³ Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting TK 2000/2001 a: 7.

De volgende tabel geeft een overzicht van het geschatte gebruik van de drie voornaamste inkomensafhankelijke regelingen door werkenden en bijstandsgerechtigden.

Tabel 2. Geschat gebruik van de drie voornaamste inkomensafhankelijke regelingen door werkenden en bijstandsgerechtigden

Soort regeling	Doelgroep	gebruik
Kwijtschelding	Werknemers	12%
	Abw-ers	78%
Bijzondere bijstand	Werknemers	9%
	Abw-ers	50%
Huursubsidie	Werknemers	39%
	Abw-ers	70%

Bronnen: SZW, CBS (WBO)

Uit tabel 2 valt af te leiden dat het niet-gebruik met name onder werkenden op minimumniveau hoog is. Het FNV concludeert in «Gemeente wees minimaal sociaal 2001» (een onderzoek naar het minimabeleid in 207 gemeenten) dat de kwaliteit van het gemeentelijk minimabeleid op sommige onderdelen is toegenomen. Zo is er een toename van het aandeel van de inkomensondersteuning dat categoriaal wordt besteed. Aangezien helder is wie er voor in aanmerking komen, kan de toekenning efficiënter plaatsvinden dan bij individuele regelingen op declaratiebasis. Toch maken de gemeenten volgens het FNV nog onvoldoende gebruik van de mogelijkheden om hun beleid categoriaal en pro-actief vorm te geven.

Als conclusie kan gelden dat juist met de invoering van de Wet lang-laag er duidelijkheid ontstaat en een meetbaar effect van op de koopkrachtverbetering van huishoudens met een minimum inkomen. Ook het niet-gebruik van rechthebbenden kan daardoor substantieel afnemen. Het gedeeltelijk handhaven van het categoriaal beleid en het uniformeren van de inkomensondersteuning zal dan een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de transparantie in inkomensondersteuning en de kostencompensatie van de tekorten in het inkomen van chronisch zieken, minima met kinderen en ouderen.

Armoedeval

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorliggende wetsvoorstel de categoriale gemeentelijke regelingen nauwelijks worden beperkt, hetgeen naar hun mening 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 is, of hiervoor extra regelgeving noodzakelijk is.

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

Met dit wetsvoorstel komen de bestaande gemeentelijke categoriale regelingen voor witgoed en de eindejaarsuitkeringen te vervallen. Dit is een aanzienlijke beperking van de huidige regelingen. De eindejaarsuitkering wordt ook door de indiener als een te algemene extra inkomensverstrekking gezien. Deze uitkering heeft immers noch een relatie tot de noodzakelijke kosten van bestaan, noch tot de termijn waarover iemand moet rondkomen van een inkomen op minimumniveau, noch tot het arbeidsmarktperspectief. Daar komt bij dat er een groot verschil is – ook in

de beleving van de burgers – in verstrekking tussen de verschillende gemeenten. Door uit het categoriaal beleid de eindejaarsuitkering en de witgoedregelingen te schrappen wordt de bestaande doelgroep van het huidige categoriaal beleid aanzienlijk beperkt. In plaats hiervan wordt de categoriale bijstand gericht toegepast op noodzakelijke kosten van bestaan zoals de kosten van chronische zieken, de zorg voor kinderen, ouderen met een minimum inkomen, woonlasten, collectieve ziektekostenregelingen en deelname aan sociaal culturele activiteiten. Omdat bij de verstrekking gekeken wordt naar de hoogte van het inkomen en het dus niet uitmaakt of dit inkomen wordt verkregen uit werk of een uitkering, is er geen sprake van een armoedeval. Immers ook als men werk aanvaardt op een minimumniveau zal de armoedeval geen rol spelen omdat de categoriale inkomensondersteuning die aan kosten is gerelateerd kan worden verstrekt. Veel gemeenten hanteren ook een geleidelijke afbouw van categoriaal beleid bij een hoger inkomen.

Naast de beperking van de categoriale bijstand, voorziet dit wetsvoorstel ook in de mogelijkheid van extra inkomensondersteuning voor mensen die langer dan 3 jaar moeten rondkomen van een minimuminkomen. Omdat het gaat om mensen die binnen dat jaar niet aan de slag kunnen is de armoedeval niet aan de orde. Dit in tegenstelling met de huidige categoriale regelingen die door sommige gemeenten ook worden verstrekt aan mensen die wel kansrijk kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Door het schrappen van die mogelijkheid wordt de armoedeval bestreden.

Gelijke behandeling

De leden van de PvdA-fractie vragen of dit wetsvoorstel bijdraagt aan de rechtsgelijkheid tussen gemeenten op het terrein van de inkomensondersteuning. Zij vragen hoe groot op dit moment het niet-gebruik is bij de categoriale bijzondere bijstand. Op welke manier, zo voegen zij daaraan toe, draagt het wetsvoorstel bij aan het terugdringen van dit niet-gebruik van de categoriale bijzondere bijstand.

Rechtsongelijkheid heeft betrekking op twee aspecten. Ten eerste het gebruik tegenover het niet-gebruik. Weliswaar zijn de rechten van de gebruikers en niet-gebruikers in formele zin gelijk, maar de uitoefening van een recht is hier een factor van betekenis. Tegengaan van het niet-gebruik vergroot op die manier direct de rechtsgelijkheid. Voor wat betreft de omvang van het niet-gebruik wordt verwezen naar tabel 2.

Het tweede aspect van rechtsongelijkheid is het verschil tussen de gemeentelijke regelingen. Die verschillen kunnen zeer aanzienlijk zijn, óók als het gaat om gemeenten die aan elkaar grenzen. Juist dan worden die verschillen door velen ervaren als rechtsongelijkheid.

Met het wetsvoorstel worden beide aspecten van rechtsongelijkheid tegengegaan. Alleen al door de versmalling van de categoriale regeling en de scherpe afbakening van de kostenposten zullen de verschillen kleiner worden. Omdat de kostenposten voor alle gemeenten gelden mag bovendien worden verwacht dat de landelijke praktijk zal groeien naar meer uniforme criteria, die overigens per gemeenten verschillend kunnen uitwerken. De indiener acht het overigens wenselijk dat het Rijk, de gemeenten en de Sociale Alliantie een covenant sluiten om de forfaitaire bedragen van de categoriale bijstand te uniformeren. Daarbij kunnen de bedragen die door het NIBUD zijn onderzocht als handreiking dienen.

De beperking van het aantal kostenposten dat voor categoriale vergoeding in aanmerking komt zorgt er ook voor dat degenen die voor de categoriale ondersteuning in aanmerking komen gemakkelijker kunnen worden herkend. Gemeenten zullen zo in staat zijn deze personen pro-actief te benaderen.

Daarmee kan ook tegemoet worden gekomen aan de kritiek die spreekt uit het rapport «Gemeente wees minimaal sociaal 2001» van het FNV. Daarin wordt geconstateerd dat weliswaar sprake is van kwaliteitsverbetering en toename van het categoriale beleid van gemeenten, maar dat gemeenten nog onvoldoende gebruik van hun mogelijkheden om beleid categoriaal en pro-actief vorm te geven.

Deze argumenten gelden ook voor de aanvullende inkomensondersteuning. De meeste personen van de doelgroep zullen al bij de gemeente bekend zijn of anderszins goed traceerbaar. Verschillen in rechten tussen inwoners van verschillende gemeenten zijn door de van rijkswege vastgestelde bedragen dan niet langer aan de orde.

De toekenning van de aanvullende inkomensondersteuning kan bovendien efficiënter plaatsvinden, omdat geen sprake meer is van toetsing op declaratiebasis met bonnetjes en bankafschriften.

De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat het terecht is te constateren dat er soms grote verschillen zijn tussen de inkomensondersteunende regelingen van verschillende gemeenten. Zij vragen of de ter beschikking staande informatie (zoals het FNV-onderzoek *Gemeenten wees minimaal sociaal 2001*) aanleiding is om te spreken van onaanvaardbare verschillen. Het antwoord is bevestigd. In het verlengde hiervan vragen deze leden of de indiener van oordeel is dat de decentrale uitvoering in medebewind, waarvoor in de ABW is gekozen, aan grondige herziening toe is.

De indiener van het wetsvoorstel acht het wenselijk dat een beter evenwicht wordt gevonden in de balans van rijksinkomensbeleid en gemeentelijk aanvullende inkomensondersteuning. Het gaat daarbij niet om een grondige herziening maar om het bijstellen van een uit het lood geschoten balans. Uitgangspunt is dat het primaat van het inkomensbeleid op rijksniveau ligt. Algemeen beleid als het kan, specifiek beleid als het moet. De werkelijkheid gebiedt te zeggen dat vooral inkomensondersteuning voor relatief kleine groepen met gemeenschappelijk kenmerken zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel vooralsnog moeilijk op landelijk niveau kan worden uitgevoerd zolang de fiscale wetgeving daar niet op is ingericht.

Volgens het FNV geeft ongeveer driekwart van de gemeenten categoriale bijzondere bijstand, met grote verschillen in systemen en afbakening van de doelgroep. Het niet-gebruik is hoog. Dit blijkt ook uit SGBO-onderzoek. Van sommige regelingen maakt nog geen kwart van de doelgroep gebruik. Daarbij bestemmen steeds meer gemeenten de categoriale regelingen uitsluitend voor langdurige minima: in 1999 gaat het om 25% van de regelingen en in 2000 om 44%. Dit wetsvoorstel trekt de regelingen voor categoriale bijzondere bijstand en de regeling voor langdurige minima uit elkaar: er komt een afzonderlijke generieke inkomensondersteuning voor langdurige minima zonder zicht op de arbeidsmarkt. De categoriale bijstand wordt nog slechts verleend voor de aannemelijke kosten in verband met chronische ziekten, zorg voor kinderen, woonlasten, collectieve ziektekostenregelingen en deelname aan sociaal culturele activiteiten.

Op deze manier wordt op een efficiënte wijze extra inkomensondersteuning verleend: óf omdat dat nodig is vanwege noodzakelijke extra hoge kosten van bestaan, óf omdat sprake is van een langdurige

periode van laag inkomen zonder zicht op werk. De rechtsgelijkheid tussen gemeenten neemt hierdoor toe.

Invoering

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het Strategisch Akkoord is opgenomen dat de categoriale bijzondere bijstand wordt geschrapt en dat alleen nog individuele bijzondere bijstand mag worden toegekend. Wat betekent dit voor de uitvoering, zo vragen zij.

Zij vragen of het voorstel van het demissionaire kabinet-Balkenende niet tot veel meer bureaucratie zal leiden. Ook vragen zij op welke manier de invoering van de categoriale bijzondere bijstand heeft bijgedragen aan vereenvoudiging van de procedures.

Individuele bijzondere bijstand wordt op declaratiebasis verstrekt. Er wordt individueel getoetst, kosten moeten aantoonbaar zijn. Dat maakt de uitvoeringskosten van deze regeling hoog. Dit blijkt ook uit het al eerder genoemde rapport «Gemeente wees minimaal sociaal 2001» van het FNV. Cebeon schat de uitvoeringskosten van gemeentelijk minimabeleid op ongeveer éénderde van de totale kosten.

Dit betekent dat de uitvoering van het gemeentelijk minimabeleid verhoudingsgewijs ongeveer vijf keer zo duur is als de verstrekking van gewone bijstandsuitkeringen.

De gemeente Heerlen heeft berekend dat ambtenaren in 2001 gemiddeld 146 minuten kwijt waren met de beoordeling van een individuele aanvraag terwijl het vaak om relatief kleine toe te kennen bedragen gaat. Categoriale regelingen zijn gericht op een specifieke groep zoals chronisch zieken, mensen met kinderen en ouderen. Wie tot zo een groep behoort en een minimuminkomen heeft, komt mits de kosten aannemelijk zijn zonder verder toets in aanmerking voor de categoriale bijstand. De uitvoeringskosten zijn hierdoor veel lager dan bij de individuele bijzondere bijstand. Bovendien zijn de gerechtigden voor zo een uitkering makkelijker te bereiken.

De vereenvoudiging van de procedure, de efficiency en de doeltreffendheid was dan ook een belangrijke reden voor de invoering van de categoriale bijzondere bijstand in 1997.

Indien, zoals in het Strategisch Akkoord is opgenomen, de categoriale bijzondere bijstand wordt afgeschaft, zal de vraag naar individuele bijzondere bijstand toenemen, met als gevolg een grotere administratieve lastendruk voor gemeenten en uitkeringsgerechtigden. In dezelfde mate zullen de uitvoeringskosten toenemen. De verhouding tussen uitvoeringskosten en verleende bijzondere bijstand zal verder uit het lood raken. Het niet-gebruik zal groter worden. Vorig jaar is aan zo'n 110 000 huishoudens categoriale bijzondere bijstand verstrekt. Indien deze regeling wordt afgeschaft zullen tenminste deze huishoudens een of meerdere keren per jaar voor een individuele verstrekking zich bij de sociale dienst moeten vervoegen.

De kosten daarvan zijn in het Strategisch Akkoord niet voorzien.

Op de vraag van de ChristenUnie-fractie of het advies van de Raad van State over het oorspronkelijke regeringsvoorstel inmiddels is gepubliceerd meldt de indiener dat dit advies niet bekend is. De verantwoordelijkheid voor de publicatie daarvan ligt bij de huidige regering.

Nu de indiener ervoor heeft gekozen er een initiatiefwetsvoorstel van te maken, dringt zich bij de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag op hoeveel kans van slagen dat naar haar oordeel heeft in het licht van de afspraken in het Strategisch Akkoord over de toekomst van de bijstand. In antwoord op die vraag kan worden geconstateerd dat in het Strategisch Akkoord de wenselijkheid van een voorziening als Lang-laag is

onderschreven; tegelijkertijd wordt de bestaande regeling voor categoriale bijstand afgewezen. Vervolgens is de inmiddels demissionaire regering van plan niet vóór 1 januari 2004 met een inkomensondersteuning voor Lang-laag te komen¹. De indiener van het voorstel meent dat het maatschappelijk draagvlak voor het voorstel groot is en dat de argumenten om een deel van het categoriale beleid als forfaitaire bijdrage voor de kosten van chronische ziekte, de zorg voor kinderen, etc. te handhaven past in de opvattingen van tenminste één van de regeringspartijen. Het zolang vooruitschuiven van belofde inkomensondersteuning ondermijnt het beeld van een verantwoordelijke en betrouwbare overheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het tweede paarse kabinet het voorstel niet in een veel eerder stadium heeft ingediend. Inderdaad heeft de voorbereiding van het wetsvoorstel lang geduurd. Uit het feit dat het vorige kabinet een wetsvoorstel naar de Raad van State heeft gestuurd, overeenstemming heeft bereikt met de VNG over de uitvoering, en het wetsvoorstel heeft aangekondigd en met instemming van de Kamer in de Voorjaarsnota de financiering heeft geregeld mag worden geconcludeerd dat het voorstel door het gehele kabinet gedragen werd.

Vervolgens vragen deze leden of uit de opmerking dat de VNG groot belang hecht aan het handhaven van het categoriaal beleid kan worden afgeleid dat de VNG niet onverdeeld gelukkig is met het wetsvoorstel. Deze conclusie is niet juist. De VNG heeft laten weten dat zij juist grote waarde hecht aan het handhaven van categoriaal beleid zoals dat ook in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. De VNG verzet zich tegen het voorgenomen regeringsbeleid om het categoriaal beleid te schrappen. Op de vraag of gemeenten voldoende tijd wordt gegeven om te anticiperen op de nieuwe wet kan worden geantwoord dat de verschuiving van de invoeringsdatum naar 1-1-2003 gemeenten naar verwachting in staat zijn in de loop van 2003 de inkomensondersteuning te verstrekken.

3. Voorgestelde maatregelen

a. Referteperiode

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom gekozen is voor een referteperiode van 3 jaar op minimumniveau in plaats van 5 jaar. Ook de fractieleden van de ChristenUnie vragen een onderbouwing van de driejaarstermijn. Met een referteperiode van 3 jaar is aansluiting gezocht bij de termijn die in de Algemene bijstandswet (leenbijstand versus bijstand à fonds perdu) en de termijn die in de Wet schuldsanering natuurlijke personen wordt gehanteerd. Dit wettelijk kader is – zoals al is aange-stipt in de inleiding van deze Nota naar aanleiding van het verslag – gebaseerd op de overweging dat 3 jaar de maximale termijn is waarin de reserverings- of aflossingscapaciteit van een huishouden kan worden benut.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom niet is gekozen voor een periode van vijf jaar om daarmee de kans op ongewenste gedrags-effecten te reduceren.

Deze vraag roept verbazing op. Het is immers niet goed voor te stellen dat iemand bewust drie jaar voor een bestaan op het sociaal minimum wil leven om daarmee een kans te hebben op een extra inkomens-ondersteuning van 454 euro. Met nadruk wordt hier gewezen op de «kans». Want voorwaarde voor de aanvulling op de uitkering is immers ook dat er geen arbeidsmarktperspectief is voor de komende 12 maanden. De vraag van de VVD-fractie gaat naar de mening van de indiener geheel voorbij aan de werkelijke leefsituatie en nood van de mensen waarop het wetsvoorstel zich richt.

¹ Brief van de staatssecretaris SZW van 5 september 2002.

b. Hoogte van de inkomensondersteuning

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een toeslag van 454 euro voor gehuwden en voor een alleenstaande ouder dan wel een alleenstaande respectievelijk 90% (408 euro) en 70% (318 euro) van dit bedrag. Zij vragen waarop de hoogte van dit bedrag is gebaseerd en waarom er niet voor is gekozen om aan te sluiten bij de inzet van de Sociale Alliantie, namelijk 690 euro per huishouden en 136 euro extra per kind? Ook de fractieleden van de Christen-Unie vragen naar de hoogte en de aansluiting op het bijstandsniveau van een persoon die 65 jaar of ouder is.

In dit wetsvoorstel is bij het bepalen van de hoogte van het bedrag gekozen voor aansluiting bij het niveau van de AOW, dat hetzelfde is als de bijstandsnorm voor iemand van 65 jaar of ouder. Die intentie is ook geuit bij de behandeling van de «motie lang-laag» (motie Noorman-den Uyl cs, 27 400 XV, nr. 29) in december 2000 en is terug te vinden in de Handelingen.

De indiener acht het voorts redelijk dat een minimuminkomen voor mensen die langdurig dat lage inkomen hebben en jonger zijn dan 65 jaar in beginsel niet hoger is dan het inkomen op grond van de AOW.

Voor wat betreft de kosten van kinderen bevat het tweede deel van het onderhavige wetsvoorstel regels die categoriale bijstand toestaan vanwege o.a. de kosten van kinderen.

Het is wenselijk dat de regering, de gemeenten (VNG) en de Sociale Alliantie een convenant sluiten over de hoogte en de vorm van de forfaitaire inkomensondersteuning op basis van dit wetsvoorstel. Zo zullen de verschillen tussen gemeenten worden beperkt en daarmee de rechtsgelijkheid versterkt. Op die wijze kan aansluiting worden gevonden met de opvattingen van de Sociale Alliantie.

c. Systeem van inkomensondersteuning

De fractieleden van de ChristenUnie vragen of kan worden aangegeven welke praktische en principiële verschillen er zijn tussen de gekozen oplossing enerzijds en anderzijds het verhogen van de uitkeringspercentages na drie jaar in alle relevante sociale zekerheidswetten. De in het wetsvoorstel beoogde lang-laag-inkomensondersteuning is bestemd voor mensen met een inkomen op het sociaal minimum. Een generieke inkomensverhoging na drie jaar voor alle sociale zekerheidswetten is zeker een interessante gedachte. Zo een maatregel zou echter leiden tot een zeer veel grotere doelgroep en dus tot navenant hogere kosten. Daarnaast is het zo dat het hebben van een sociale verzekeringsuitkering niet per definitie samenvalt met een inkomen op het sociaal minimum. Een aanzienlijk aantal mensen heeft naast een sociale verzekeringsuitkering op het minimumniveau ook nog inkomen uit arbeid of een ander inkomen, bijvoorbeeld uit private of collectieve (bedrijfs-)verzekeringen. De extra aanvulling op het sociaal minimum is dus niet altijd noodzakelijk. Het verhogen van de uitkeringspercentages zou vragen om vele correcties en dus veel extra administratieve lasten met zich brengen. Wel zou het de voorkeur verdienen (zoals genoemd in de motie lang-laag) om de regeling uit te voeren via de fiscaliteit. Maar zoals eerder aangegeven is het ontbreken van een systeem van negatieve inkomstenbelasting (teruggave) thans niet beschikbaar.

d. Beperking doelgroep

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat het voorstel de mogelijkheden voor gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid in de bijstand beperkt. Zij vragen of niet juist categoriale regelingen kunnen leiden tot een efficiënt en effectief middelengebruik: terugdringen van het

niet-gebruik en besparing op de uitvoeringskosten. En dat om die redenen gemeenten meer uitgebreide mogelijkheden voor het voeren van categoriaal inkomensbeleid moeten houden.

De constatering van de leden van de GroenLinks-fractie dat het categoriale beleid beperkt wordt is juist; evenals de stelling dat categoriaal beleid – ten opzichte van individuele bijzondere bijstandsverlening – leidt tot besparingen in de uitvoeringskosten en drempelverlagend werkt.

Met dit wetsvoorstel wordt inderdaad een beperking van het categoriale beleid voorgestaan. Kenmerken van het huidige categoriale beleid zijn dat er:

- een armoedeval is voor mensen die wel aan het werk kunnen;
- een wat verstoord evenwicht is tussen het primaat van het rijksinkomensbeleid en de gemeentelijke inkomensondersteuning;
- grote verschillen zijn tussen gemeenten die afbreuk doen aan de gelijke behandeling van mensen en aan de rechtszekerheid.

Met de vorm die in dit wetsvoorstel wordt gekozen worden de voordelen van het categoriale beleid behouden, terwijl de nadelen worden weggenomen, mede door het landelijk uniformeren van de inkomensondersteuning.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een toelichting op het feit dat de uitkering alleen wordt toegekend als de betrokkene in dat jaar geen kans op werk heeft. Zij wijzen op het commentaar van de Sociale Alliantie van 7 november 2002, waarin aandacht wordt gevraagd voor het risico van rechtsongelijkheid en bureaucratie dat daaruit kan voortvloeien. Zij vragen hoe de indiener dit beoordeelt, mede gelet op haar streven rechtsongelijkheid te verminderen en de nadruk te leggen op generiek rijksinkomensbeleid.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks plaatsen vraagtekens bij het criterium van het arbeidsmarktperspectief als een moeilijk objectief en eenduidig vast te stellen criterium met het risico van rechtsongelijkheid en bureaucratische rompslomp, eveneens met verwijzing naar de opvatting van de Sociale Alliantie.

Met dit voorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen mensen die wél de mogelijkheid hebben om op afzienbare tijd aan het werk te gaan en zij die dit perspectief niet hebben.

Voor de mensen die aan het werk gaan voorziet de arbeidskorting als fiscaal instrument in een inkomensverbetering die bijna tweemaal zo hoog is als de inkomensondersteuning lang-laag. (Arbeidskorting 2002: € 949). Daarmee is het antwoord gegeven op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie. Mensen die langdurig een laag inkomen uit arbeid ontvangen komen niet in aanmerking voor de uitkering lang-laag omdat zij arbeidskorting ontvangen en daarmee een hoger inkomen (ongeveer € 400) hebben dan het minimumniveau plus de lang-laaguitkering.

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 indiener is het daar niet mee eens; in de titel van de wet wordt gesproken over personen met een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum. Mensen die betaald werk hebben, hebben als regel een hoger inkomen als gevolg van de arbeidskorting en vallen dus buiten de doelgroep.

In tegenstelling tot de lang-laag-regeling zijn de categoriale bijstand en de bijzondere bijstand ook bedoeld voor mensen met een inkomen uit arbeid. Daarnaast hanteren veel gemeenten een inkomensgrens van 130% van het relevante bijstandsniveau.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de stellige indruk dat tengevolge van het voorliggende wetsvoorstel groepen personen die momenteel in aanmerking komen voor lokale inkomensondersteuning erop achteruit zullen gaan.

Uit de reactie van de Sociale Alliantie valt op te maken dat men het onderscheid van mensen die wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en zij die dat niet zijn, niet wenst te maken.

Indien het onderscheid niet zou worden gemaakt, doet zich het probleem voor van de armoedeval. Daarin ligt de keuze van de indiener om het onderscheid te maken.

Bij het aanvaarden van werk zal de betreffende persoon te maken hebben met een substantiële inkomensstijging (€ 949). In die zin is er geen sprake van inkomensachteruitgang. Voorts is de mogelijkheid aanwezig dat mensen én recht hebben op de aanvullende inkomensondersteuning lang-laag én op één of meer categoriale verstrekkingen vanwege bijzondere kosten vanwege bijvoorbeeld chronische ziekte en of de zorg voor kinderen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen met name aandacht voor de alleenstaande ouders met minderjarige kinderen. Zij zouden het betreuren als sommige groepen – in gemeenten met 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.

Onderkend moet worden dat in individuele gevallen, bijvoorbeeld bij de combinatie van arbeid en zorg (met deeltijdwerk) er sprake kan zijn van onvoldoende inkomen, dan wel dat werk niet loont. In dat geval heeft de gemeente de mogelijkheid met inzet van bijzondere bijstand, een premie vanuit de WIW of de vrijlatingfaciliteit uit de Abw ervoor te zorgen dat werken altijd loont.

Van belang is voorts dat de voorgestelde toepassing van categoriale bijstand het mogelijk maakt en houdt om voor de kosten van kinderen inkomensondersteuning te geven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de reikwijdte en fraudegevoeligheid van de deelname aan sociaal culturele activiteiten zoals die in het wetsvoorstel wordt genoemd.

De kostensoort «sociaal culturele activiteiten» is bij gemeenten inmiddels een helder begrip. Het gaat daarbij om de toegankelijkheid van activiteiten en de participatie van minima in sociaal culturele activiteiten in het kader van de armoedebestrijding zoals in de nota *De andere kant van Nederland* van 1995 is beschreven.

Aangezien de gemeenteraad per gemeente vaststelt welke activiteiten en voorzieningen in aanmerking komen en welke vergoedingen daarvoor beschikbaar zijn is er geen aanleiding om aan fraudegevoeligheid te denken.

De reden om deze activiteiten in de categoriale regeling op te nemen is dat de gemeenten dan niet bonnetjes hoeft te werken, maar forfaitaire bedragen kan hanteren. Deze handelwijze beperkt de bureaucratie, de administratieve lasten en het niet-gebruik.

4. Arbeidsmarktperspectief en activeringsbeleid

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

Het ontbreken van arbeidsmarktperspectief vormt de rechtvaardigingsgrond om voor deze specifieke doelgroep een afwijkende regeling te treffen.

Naar de mening van de indiener is bij deze groep toetsing van het arbeidsmarktperspectief vooraf niet kwetsbaarder dan toetsing achteraf. Het gaat om mensen die al drie jaar op het sociaal minimum leven. In die drie jaar zijn zij geen onbekenden gebleven voor de gemeenten en de Centra voor werk en inkomen. Toetsing heeft dus al regelmatig plaatsgevonden.

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

De sluitende aanpak en de controle daarop blijven gewaarborgd omdat daarbij het uitgangspunt is dat het ontbreken van een arbeidsmarktperspectief een tijdelijke situatie is die van jaar tot jaar beoordeeld zal worden aan de hand van de werkervaring, de opleiding van de betrokkene en de situatie op de arbeidsmarkt. Het wetsvoorstel is een verbetering van de sluitende aanpak in die zin dat onderscheid wordt gemaakt tussen mensen die geen uitzicht op werk hebben (en daarmee in aanmerking komen voor de aanvullende inkomensondersteuning) en mensen die dat perspectief wel hebben (en via de sluitende aanpak en jaarlijkse controle beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt).

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. Zij vragen of dan een evenredig deel moet worden terugbetaald?

Uit artikel 41a, zo vervolgen zij, kan niet worden afgeleid wanneer uitbetaling precies plaatsvindt. Zij vragen de indiener daarop in te gaan.

In het verheugende geval dat een betrokkene in tegenstelling tot de verwachting toch werk vindt, zoals de ChristenUnie zich kan voorstellen, stelt de indiener dat geen terugvordering van de aanvullende inkomensondersteuning mag plaatsvinden. Een betrokkene mag er vanuit gaan dat een eenmaal toegezegde aanvulling blijvend is. De overheid moet betrouwbaar zijn.

Uitbetaling zal plaatsvinden in het jaar van de aanvraag tussen 1 januari en 31 december op een zodanig moment dat dit past in de afhandeling van de aanvraag door de betreffende gemeente. Deze formulering is zo gekozen dat de gemeente op de meest efficiënte wijze tot uitbetaling kan overgaan.

De leden van de SGP-fractie vraagt of de indiener met hen van mening is dat ook alleenstaande bijstandsouders met kinderen ouder dan 5 jaar ontheven zouden moeten zijn van de sollicitatieverplichting.

De indiener is van mening dat deze vraag vanzelfsprekend legitiem is, maar niet hier en nu aan de orde. Het voorliggende wetsvoorstel heeft alleen betrekking op aanvullende inkomensondersteuning en categoriale bijstandsverlening, niet op andere aspecten van de bijstandswetten.

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 naar hun mening het gegeven dat de voorgestelde beperking van de categoriale bijstand voor niet-uitkeringsgerechtigden op minimumniveau in veel gevallen zal leiden tot

inkomensachteruitgang. Zij vragen of de indiener verwacht dat deze personen in de toekomst vaker een beroep zullen moeten doen op (individuele) bijzondere bijstand?

De individuele toets bij de categoriale bijzondere bijstand wijkt af van de toets voor de individuele bijzondere bijstand. Voor de categoriale bijzondere bijstand hoeft alleen te worden vastgesteld of iemand tot de één van de genoemde doelgroepen hoort en of het inkomen ligt onder de gestelde grens en of naar het oordeel van burgemeester en wethouders de kosten aannemelijk zijn. Wordt aan die voorwaarden voldaan, dan wordt een forfaitair bedrag toegekend.

Bij de individuele bijzondere bijstand moet vooraf een aanvraag worden in gediend en de noodzakelijkheid beoordeeld door de gemeente, vervolgens moet achter de aanschafbonnetjes worden overlegd.

Categoriale bijstandsverlening – waar mogelijk – heeft dus de voorkeur boven individuele bijstandsverlening. Het wetsvoorstel ziet toe op categoriale bijstandsverlening voor veel voorkomende situaties, waar de onvermijdelijkheid van extra kosten evident is. Voor die situaties blijft dus de vereenvoudigde individuele toets in tact.

Daarmee, én door de jaarlijkse aanvullende inkomensondersteuning, zal de noodzaak van individuele bijzondere bijstandsverlening naar verwachting afnemen.

Darmee wordt een andere route gekozen dan in het Strategisch Akkoord is opgenomen. De daarin voorgestelde afschaffing van de categoriale bijstandsverlening zal leiden tot een omslag van categoriale naar individuele en kostbare bijzondere bijstandsverlening.

6. Financiële aspecten

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

Uitgangspunt is in eerste instantie een aantal van 180 000 huishoudens. Vervolgens is er, ook naar aanleiding van overleg van de vorige regering met de VNG, van uit gegaan dat met behulp van de Agenda voor de Toekomst er sprake zal zijn van een daling van het aantal huishoudens dat een beroep doet op de regeling Lang-laag in de komende jaren.

De beschikbare middelen zijn als volgt:

Tabel 3 Beschikbare middelen

€	2002	2003	2004	2005	2006
Begroting 2002	54 454	11 345	11 345	41 294	11 345
Voorjr nota 2002 1e suppletoire. Intertemporele compensatie	– 47 300	26 800	21 700	– 12 400	11 200
Begroting 2003	Mutaties 1e suppletoire overgenomen	Idem	Idem	Idem	Idem
Beschikbare ruimte voor lang-laag:	7 154	38 145	33 045	28 894	22 545

Omdat het niet reëel is van de gemeenten te vragen met terugwerkende kracht tot een vol jaar de regeling uit te voeren is thans 1 januari 2003 als invoeringsdatum beoogd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zetten grote vraagtekens bij de schatting van de omvang van de doelgroep. Zij vragen of bijvoorbeeld voldoende rekening is gehouden met het feit dat het gros van de ABW-gerechtigden is ingedeeld in fase 4. Uit het Armoedebericht 2002 van het SCP blijkt dat er 229 000 huishoudens zijn die tot de langdurige

minima behoren. Omdat een aantal daarvan hetzij door (deels) inkomen uit arbeid hetzij door andere oorzaken niet tot de beoogde doelgroep behoort, is de aanname van 180 000 huishoudens niet ruim, maar wel werkbaar. Overigens ontstaat na invoering van de wet een wettelijk recht op deze voorziening.

De grootte van de doelgroep is mede in overleg met de VNG vastgesteld in samenhang met de verwachte ontwikkeling vanwege de Agenda voor de Toekomst.

Vervolgens is gevraagd in hoeverre is verdisconteerd dat de totale uitgaven voor de bijzondere bijstand zullen afnemen ten gevolge van invoering van dit wetsvoorstel. Verwacht is dat de doelgroep voor Lang-laag groter is dan de groep die thans met categoriale bijstand wordt bereikt. Voorts zullen de gemeenten zelf 25% van de kosten dragen. Op grond van deze overwegingen is een vrijval van de algemene middelen bijzondere bijstand van de gemeenten niet te verwachten.

Adviezen

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de organisaties als VNG, Sociale Alliantie, Divosa en het FNV het initiatief voorstel beoordelen.

De Sociale Alliantie, waarin het FNV en het CNV participeren, heeft per brief van 7 november 2002 aan de leden van de Tweede Kamer laten weten dat de uitvoering van de motie Lang-laag veel te lang op zich laat wachten. Zij hechten groot belang aan een snelle uitvoering van de motie. Het FNV en het CNV hebben ook per brief aan de Tweede Kamer laten weten dat zij grote bezwaren hebben tegen de uitvoering van de motie van Beek waarin wordt voorgesteld het geld voor de uitvoering van het voorstel Lang-laag anders te besteden.

De indiener van dit wetsvoorstel heeft waardering voor de positieve bejegening van het wetsvoorstel. De Sociale Alliantie meent dat de gemeenten de bevoegdheid moeten behouden om aan inkomensondersteuning te doen. In deze bevoegdheid voor de gemeenten is in de vorm van een beperkt behoud van categoriale bijstand voor kwetsbare doelgroepen voorzien. Voorts gaat de voorkeur van de Sociale Alliantie uit naar een regeling waar voor mensen die drie jaar op het minimum zijn aangewezen geen toets op het perspectief naar de arbeidsmarkt plaats vindt. De indiener wijst erop dat in de motie Lang-laag het arbeidsmarkt-criterium al was opgenomen. Juist daardoor speelt de armoedeval geen rol. Overigens hebben de gemeenten via de Wiw een behoorlijk instrumentarium om in het kader van arbeidsmarkttoeleiding met behulp van premies inkomensondersteuning voor toetreders op de arbeidsmarkt te realiseren. Daarnaast staat altijd op elk moment het beroep op de individuele bijzondere bijstand open voor iedereen. De indiener onderschrijft de urgentie zoals die door de Sociale Alliantie, het FNV, het CNV, de VNG en de Divosa wordt verwoord.

De VNG en Divosa hebben laten weten dat de urgentie van de uitvoering van de inkomensondersteuning wordt onderschreven; dat de termijn van drie jaar van het voorstel Lang-laag aansluit bij andere wetgeving en «de realiteit van onze klanten»; dat het voeren van categoriaal beleid gehandhaafd dient te blijven en dat men zich kan voorstellen dat hiervoor kaders bepaald worden op welke terreinen de gemeente dat beleid mag voeren. Wel menen de VNG en Divosa dat het operationaliseren van het arbeidsmarktperspectief vraagt om objectieve criteria en het benutten van bestaande bestandsgegevens. De indiener meent dat het arbeidsmarkt-criterium een onlosmakelijk onderdeel vormt van het voorstel vanwege het bestrijden van de armoedeval. Zij meent dat het van belang is dat in nauw overleg met de gemeenten en Divosa de uitwerking van dat crite-

rium op uitvoeringniveau dient plaats te vinden waarin een evenwichtige balans gezocht moet worden tussen rechtmatigheid, doeltreffendheid en efficiency.

De indiener onderschrijft de urgentie zoals die door de Sociale Alliantie, het FNV, de VNG en de Divosa wordt verwoord.

7. Artikelen

Artikel I

Artikel 41a, 2e lid

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, sub b, wordt gesproken over verkrijgen *of behouden* van werk. Kan hieruit worden afgeleid dat rechthebbenden 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?

In antwoord op deze vragen kan gesteld worden dat men rechthebbende is als er op het moment van de aanvraag geen zicht op betaald werk is het eerste komende jaar, en er tenminste drie jaar een inkomen op de van toepassing zijnde bijstandsnorm is geweest. Gezien de huidige fiscale arbeidskorting kan de geschetste situatie zich nauwelijks voordoen.

De vraag is gesteld of uit artikel 41, 2e lid, sub d, moet worden afgeleid dat iemand die te laat een aanvraag indient een jaar lang geen recht heeft op de aanvullende inkomensondersteuning. In de invoeringsperiode is in overleg met de gemeenten een redelijke termijn. Immers mensen zullen geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheden. Zie ook artikel IV. Vervolgens is uit een oogpunt van efficiency voor de gemeenten van belang dat afhandelingen geconcentreerd moeten kunnen plaats vinden. Als er sprake is van kennelijke hardheid zal de gemeente daar rekening mee houden bij het bepalen van de termijn zoals dat in artikel 11 van de Abw wordt mogelijk gemaakt. Voorts blijft de weg van individuele bijzondere bijstandsaanvraag bij een afwijzing open staan, zij het dat het dan gaat om een verstrekking op declaratiebasis.

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

In antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gewezen op het feit dat er categorieën van mensen zijn die aan de criteria voldoen en die niet op voorhand bij de gemeenten bekend zijn. Te denken valt aan mensen met een prepensioen of vutuitkering op het minimum zonder vermogen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

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

Artikelen IV en V

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

Dit artikel IV en V bevatten overgangsbepalingen. Het is om wets-technische redenen niet gebruikelijk dat deze overgangsbepalingen onderdeel vormen van de hoofdwet.

Omdat de voorgenomen invoeringsdatum gezien het gevorderd tijdstip naar 1-1-2003 is verschoven zal mogelijk in een nota van wijziging gezien worden of en zo ja hoe een aanpassing van artikel IV onderdelen a en b, moet plaats vinden. Onderdeel c blijft gehandhaafd.

Noorman-den Uyl