
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)

A**ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 oktober 2002 en de reactie van de indiener d.d. 5 november 2002, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 september 2002, heeft de Tweede Kamer der Staten Generaal bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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), met memorie van toelichting.

Met het initiatiefvoorstel wordt beoogd ter bestrijding van structurele armoede aanvullende inkomensondersteuning te geven aan personen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen en die geen arbeidsperspectief hebben. In dit verband wijst de considerans op noodzakelijke kosten waarin door reservering pleegt te worden voorzien.

Voorts wordt de op grond van artikel 39, tweede lid, van de Algemene bijstandswet (Abw) bestaande mogelijkheid beperkt om bepaalde categorieën personen bijzondere bijstand te verlenen voor als gevolg van bijzondere omstandigheden te maken noodzakelijke kosten van het bestaan waarin de Abw niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan. Die mogelijkheid wordt beperkt tot bijzondere bijstandverlening voor vijf soorten aangewezen kosten.

Voor personen die (nog) arbeidsperspectief hebben, wordt met deze regeling beoogd de armoedeval tegen te gaan.

Ten slotte wordt met het wetsvoorstel beoogd door uniformering van het voorschrift betreffende de inkomensondersteuning de bestaande rechtsongelijkheid voor betrokkenen die het gevolg is van de per gemeente verschillende inkomensondersteunende regelingen te beperken.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Blijkens paragraaf 2 van de memorie van toelichting is dit initiatiefvoorstel gelijk aan een wetsvoorstel dat het toenmalige kabinet heeft voorbereid en aan de Raad voor advies heeft voorgelegd. Dat advies moet nog worden gepubliceerd ingevolge artikel 25a, derde lid, van de Wet op de Raad van State. De Raad kon zich op zichzelf vinden in dat wetsvoorstel. Hij signaleerde echter een mogelijke spanning tussen het doel van de voorgestelde aanvullende inkomensondersteuning en het aan de Abw ten grondslag liggende uitgangspunt dat het normbedrag van de bijstandverlening ter bestrijding van de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan toereikend moet zijn. In het in artikel I, onder B, van het initiatiefvoorstel opgenomen artikel 41a Abw wordt voorgesteld personen met een langdurig inkomen op ten hoogste het bijstandsniveau en zonder uitzicht op arbeid een aanvullende inkomensondersteuning te verstrekken. De vraag rijst in hoeverre die toeslag verenigbaar is met het aan de Abw ten grondslag liggende uitgangspunt dat het normbedrag van de bijstandverlening dat is bedoeld ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, met inbegrip van de component reservering, in beginsel toereikend moet zijn. De voorgestelde aanvullende inkomensvoorziening beoogt bij te dragen aan de armoedebestrijding. Dat wil zeggen dat deze bijdrage niet wordt verstrekt voor noodzakelijke bestaanskosten die iemand heeft ten gevolge van bijzondere individuele omstandigheden en waarin de algemene bijstandsnorm niet voorziet, maar strekt ter voorziening in de in de algemene bijstandsnorm begrepen algemene bestaanskosten. Daarmee lijkt het voorstel tot het opnemen van een aanvullende inkomensvoorziening in de Abw te impliceren dat de algemene bijstandsnorm niet meer toereikend is. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

1. Uitgangspunt van de Algemene bijstandswet is dat het inkomen volgens de algemene bijstandsnorm voorziet in de algemene kosten van het bestaan. Voorts is vanaf de start van de Algemene bijstandswet erkend dat de inkomensvoorziening via de bijstandswet te kort kan schieten. Daarvoor is de bijzondere bijstand geïntroduceerd die voorziet in de individueel geconstateerde tekorten in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Anders dan uit de vraag van de Raad van State gelezen zou kunnen worden is het begrip *noodzakelijke bestaanskosten* niet geconcretiseerd door de wetgever¹. Bijzondere bijstand is ook voor mensen die een inkomen uit anderen hoofde van de bijstand genieten. Het wetsvoorstel Lang-laag heeft dan ook een bredere werking dan voor mensen met een bijstandsinkomen alleen. Zo bezien is de vraag van de Raad van State of de algemene bijstandsnorm niet toereikend is minder relevant omdat de voorgestelde maatregel betrekking heeft op alle inkomens op het minimum van mensen die niet arbeidsgeschikt zijn. Kenmerk van de voorgestelde maatregel Lang-laag is dat het om een vast bedrag gaat dat door de ijkoverheid wordt vast gesteld en gericht is op die huishoudens die lang een laag inkomen hebben en geen mogelijkheden tot arbeid. Er is gebleken dat indien men langdurig een inkomen op bijstandsniveau heeft, er sprake is van een tekort en men onvoldoende reserveringscapaciteit heeft voor de aanschaf van duurzame gebruiksartikelen². Juist daarom is in de jaren 1996–1998 het inkomen via de AOW met zo'n 450 euro per jaar opgehoogd. Voorts heeft de regering bij het debat over de implementatie van de nieuwe Abw in 1997³ gesteld dat gemeenten extra geld krijgen om inkomenssteun te geven aan mensen die langdurig van een minimum inkomen moeten rondkomen. Tot slot blijkt uit de motie waar het voorstel Lang-laag het gevolg van is dat de voorkeur van de indiener voor deze maatregel ligt in een fiscale toepassing door het Rijk. Zolang er geen systeem van negatieve inkomstenbelasting is, zijn er geen mogelijkheden voor de rijksoverheid om deze aanvullende inkomensondersteuning zelf uit te voeren.

2. In paragraaf 2 van de toelichting bij het initiatiefvoorstel wordt opgemerkt dat het kabinet-Balkenende het door zijn voorganger voorbereide wetsvoorstel niet ongewijzigd wil indienen; uit het strategisch akkoord van de regeringspartijen blijkt namelijk het voornemen tot het geheel schrappen van de categoriale bijstand.

De toelichting noemt vervolgens een aantal redenen die hebben geleid tot het voorstellen van dit initiatiefvoorstel. De laatste daarvan is «het thans beschikbaar zijn van de benodigde middelen». Eerder in de desbetreffende paragraaf wordt opgemerkt dat in de begroting 2002 de benodigde middelen

¹ De andere kant van Nederland voortgangsrapportage SZW 1999 p. 34.

² Recent onderzoek dat het oplopend tekort signaleert is het Onderzoek van bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimum inkomen NIBUD juni 2002 p. 30–37, Armoedemonitor 2001 SCP p. 14–23 en Balans van het armoedebeleid Engberse ea. 2000, Amsterdam University Press p. 171–176. Eerder De andere kant van Nederland: voortgangsrapportage 1999 SZW blz 35.

³ Kamerstuk 25 271 nr. 5 antwoord op vraag 17.

zijn gereserveerd, terwijl bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2002 een aanpassing op de begroting ten behoeve van «onderhavig voorstel» door de Kamer is geaccordeerd. In verband daarmee wordt tevens opgemerkt dat de voorgestelde maatregel door de gemeenten kan worden toegepast met ingang van 1 januari 2002.

De Raad adviseert om deze onderdelen van de toelichting, die verwijzen naar de voorgeschiedenis van het initiatiefvoorstel, aan te passen aan de ontwikkelingen sinds de voorbereiding van het oorspronkelijke voorstel door het toenmalige kabinet. Hij geeft tevens in overweging de inhoudelijke redenen tot het initiëren van het onderhavige voorstel, dat strekt tot het handhaven van categoriale bijstand voor vijf soorten kosten, nader uit te werken in relatie tot de overwegingen in het strategisch akkoord om de categoriale bijstand volledig te schrappen

2. Bij brief van 4 september 2002 heeft de regering aangegeven het kabinetsvoorstel vooralsnog niet te willen indienen en pas per 1 januari 2004 invulling te willen geven aan de maatregelen voor inkomensondersteuning voor mensen die lang een laag inkomen hebben zoals dat is opgenomen in het Strategisch akkoord.

In het Strategisch akkoord¹ wordt gesteld dat algemeen generiek inkomensbeleid weer voorbehouden moet zijn aan het Rijk. Verder wordt gesteld dat de beleidsruimte voor gemeenten om een eigen inkomensbeleid te voeren moet worden beperkt. De reactie van de indiener is dat algemeen inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk, het eerste deel van het voorstel Lang-laag levert daaraan een bijdrage. Voorts is het voorstel Lang-laag dat het categoriale beleid beperkt daarmee niet in tegenspraak.

Dan zegt het Strategisch akkoord dat het categoriaal beleid op grond van eerder genoemde overwegingen moet worden afgeschaft.

Het geheel afschaffen van de categoriale bijstand wordt door de indiener niet onderschreven. Juist het voorstel Lang-laag beperkt de nadelen en benut de voordelen van selectieve inkomensondersteuning op lokaal niveau. Daarvoor gelden zowel beleidsmatige, inhoudelijke als efficiency overwegingen.

- Kenmerk van categoriale bijstand is dat het gaat om een inkomensondersteuning van een groep mensen waarvan onderzoek heeft aangetoond dat zij extra noodzakelijke kosten hebben waarin hun inkomen niet voorziet².
- Ter vereenvoudiging van procedures en vermijden van overmatige bureaucratie werd de categoriale bijzondere bijstand geïntroduceerd in 1997. Efficiency en niet gebruik waren de meest belangrijke overwegingen. Immers bij de toepassing van bijzondere bijstand op individueel niveau dient vooraf toestemming voor aanschaf gegeven te worden, zijn forfaitaire bedragen niet toegestaan, moeten altijd bonnetjes overlegd worden, moet de sociale dienst soms tot 3x toe bezocht worden. Voorts werd in een Rotterdams en Nijmeegs onderzoek geconstateerd dat het niet-gebruik van bijzondere bijstand onder rechthebbende ouderen 50% was. Vereenvoudiging van de procedure en beperking van het aantal bezoeken werkt drempelverlagend.
- De categoriale bijstand als onderdeel van bijzondere bijstand is zowel bestemd is voor mensen met een uitkering als voor werkenden. De herkomst van het inkomen speelt hier geen rol. De armoedeval dus ook niet.
- De indiener acht het wel wenselijk dat de gemeenten (VNG) samen met het Rijk en de Sociale alliantie komen tot afspraken over de hoogte van de forfaitaire of categoriale bijstand opdat de wirwar van verschillende gemeentelijke regelingen wat meer gelijk getrokken wordt en er meer rechtsgelijkheid tussen gemeenten ontstaat. Indien de forfaitaire of categoriale bijstand geheel wordt afgeschaft zullen honderdduizenden mensen een aantal malen per jaar voor verschillende aanschaffingen en ziektekosten de gemeente moeten bezoeken. De kosten die daarmee gepaard gaan zijn niet door de regering geraamd. De drempel die dat met name voor ouderen opwerpt doet geen recht aan de zorgplicht die de gemeenten in het kader van de bijstand hebben. Voor chronisch zieken zijn zoals uit onderzoeken blijkt de meerkosten zeer moeilijk aantoonbaar³.

¹ Strategisch Akkoord 28 375 nr. 5 p. 19.

² Nota *De arme kant van Nederland* en de antwoorden van de regering op de Voortgangsnota van 23 april 1997 (25 271, nr. 5).

Onderzoek van bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimum inkomen NIBUD juni 2002 in samenwerking met de Sociale alliantie juni 2002 p. 27–29 heeft betrekking op chronisch zieken en huishoudens met kinderen p. 30–37.

³ IGCZ Interdepartementale werkgroep Inkomenspositie Gehandicapten en Chronisch Ziekten 2001 en Reactie op Voortgangsrapportage IGCZ Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Utrecht april 2001.

Zoals eerder gesteld blijkt uit de motie waarvan het voorstel Lang-laag het gevolg is dat de voorkeur van de indiener van dit wetsvoorstel bij de inkomensondersteunende maatregel ligt in een fiscale toepassing door het Rijk. Zolang er geen systeem van tax-credit en negatieve inkomstenbelasting is, zijn er geen mogelijkheden voor de rijksoverheid om deze aanvullende inkomensondersteuning zelf uit te voeren.

Inmiddels wordt er door de indiener vanuit gegaan dan de invoeringsdatum zal liggen op 1 januari 2003. Terugwerkende kracht tot 1 januari 2002 brengt onwenselijke uitvoeringsproblemen met zich mee.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

Deze opmerkingen zullen worden overgenomen en verwerkt.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Noorman-den Uyl

Voorstel van wet

- In het in artikel I, onder A, voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 39 van de Algemene bijstandswet «sociaal-culturele activiteiten en aannemelijk is dat deze kosten worden gemaakt» wijzigen in: sociaal-culturele activiteiten en indien aannemelijk is dat deze kosten worden gemaakt.

Memorie van toelichting

- In paragraaf 4, onderdeel «Beoordeling aanvraag», eerste tekstblok, de tweede alinea beginnend met «Ongeacht of het onderzoek» en eindigend met «Hierop zal toezicht worden uitgeoefend.» wijzigen in: 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, overeenkomstig de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Abw, laow en laoz 1996 schriftelijk worden vastgelegd in het dossier van belanghebbende. Hierop zal toezicht worden uitgeoefend.