

Vergaderjaar 2004–2005

28 870

Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)

Nr. 140

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2005

In het Algemeen Overleg met uw Kamer d.d. 15 juni 2005 heb ik toegezegd u uiterlijk 27 juni 2005 een brief te sturen met daarin mogelijke oplossingen voor een door uw Kamer naar voren gebracht knelpunt in de uitvoering van de Langdurigheidstoeslag (Ldt). Met deze brief los ik deze toezegging in.

Doel Langdurigheidstoeslag

De Ldt is een tegemoetkoming voor diegenen die langdurig een inkomen op bijstandsniveau hebben en door het ontbreken van arbeidsmarkt-perspectief geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Het ontbreken van arbeidsmarkt-perspectief is de rechtvaardiging voor de uitzondering die met de langdurigheidstoeslag wordt gemaakt op het uitgangspunt van de toereikendheid van het sociaal minimum.

Het inkomen heeft bij de beoordeling van het recht op langdurigheidstoelag een dubbele functie:

1. De *hoogte* van het inkomen wordt getoetst aan de toepasselijke bijstandsnorm; en
2. De *aard* van het inkomen wordt getoetst ter vaststelling van het al dan niet ontbreken van arbeidsmarkt-perspectief.

In de huidige situatie toetst de gemeente de tweede functie over een periode van 60 maanden. Als er in die periode inkomsten uit of in verband met arbeid zijn ontvangen, bestaat geen recht op de Ldt. Vanuit uw Kamer is naar voren gebracht dat dit een onredelijke uitkomst kan zijn in situaties waarin de inkomsten uit arbeid gedurende een zo korte periode en/of tot een zodanig laag bedrag zijn ontvangen dat daarvan niet kan worden gezegd dat de betrokkene arbeidsmarkt-perspectief heeft. Dit klemt vooral in situaties waarin de betrokkene ondanks maximale inspanning toch (nog) niet in staat is gebleken om aan het arbeidsproces deel te nemen. Daarmee kan het verlies van het recht op Ldt een ontmoedigende werking

hebben in situaties waarin de betrokkene, ondanks een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, toch wil proberen om aan het werk te komen.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Naar aanleiding van de met uw Kamer gevoerde besprekingen heb ik mij beraden op mogelijke oplossingen. Mijn uitgangspunt daarbij is om recht te doen aan de door uw Kamer naar voren gebrachte situaties en onbedoelde neveneffecten te voorkomen.

Oplossingsrichtingen zijn zowel mogelijk buiten het huidige systeem van de Ldt als daar binnen.

Buiten het Ldt-systeem is de volgende variant denkbaar:

- A. Het opnemen van de Ldt, inclusief de daarvoor beschikbare middelen, in de systematiek van de (individuele) bijzondere bijstand.

Binnen het huidige systeem van de Ldt zijn de volgende varianten denkbaar:

- B. Inkomsten uit of in verband met arbeid tijdens de referentieperiode (tot een bepaald bedrag) bij de beoordeling van de aard van de inkomsten buiten beschouwing laten;
- C. Het «model Leek», waarbij iedere verdiende euro in de afgelopen vijf jaar in mindering wordt gebracht op de uit te keren Ldt;
- D. Gemeenten ruimte laten voor de beoordeling van het arbeidsmarktperspectief in situaties dat zich een knelpunt voordoet.

Weging van de oplossingsrichtingen

In oplossingsrichting A komt het recht op Ldt te vervallen. In plaats daarvan gaat de inkomensondersteuning van langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief via de (bijzondere) bijstand lopen. De met de Ldt samenhangende middelen worden toegevoegd aan het fictief budget bijzondere bijstand. Bij de bijzondere bijstand zijn twee vormen te onderscheiden, te weten individuele en categoriale bijzondere bijstand.

- *Individuele bijzondere bijstand*
De variant van de bijzondere bijstand onderscheidt zich in die zin van een Ldt waarbij voor de beoordeling van het arbeidsmarktperspectief ruimte aan de gemeente wordt gelaten (variant D), dat bij de bijzondere bijstand ook de hoogte van de tegemoetkoming ter beoordeling is van de gemeenten. Hierbij heeft individuele bijzondere bijstand het grote voordeel dat gemeenten in staat zijn maatwerk te leveren. Mensen krijgen die tegemoetkoming die gegeven hun financiële positie en kosten noodzakelijk is. Als gevolg hiervan neemt de prikkelwerking van de WWB voor de Ldt-doelgroep toe; de armoedeval-effecten die inherent zijn aan de Ldt treden minder op. In tegenstelling tot de Ldt is de individuele bijzondere bijstand kostengerelateerd. Er moet dus sprake zijn van noodzakelijke kosten alvorens er recht kan ontstaan. Bij langdurige minima zullen deze kosten zich in de regel voordoen, zoals ook het uitgangspunt is bij de Ldt. Bijzondere bijstand heeft dan het voordeel van afstemming op de aard, de hoogte en de frequentie van de kosten. Om de uitzonderlijke positie van langdurige minima te benadrukken, zou vastgelegd kunnen worden dat voor de Ldt-doelgroep het drempelbedrag (€ 112 per jaar), zoals genoemd in artikel 35, tweede lid, WWB buiten toepassing wordt verklaard. Ook zou voor de Ldt-doelgroep aan artikel 51 WWB kunnen worden toegevoegd dat gemeenten verplicht zijn om diegene die behoort tot de

Ldt-doelgroep bij de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen bijzondere bijstand te verstrekken in de vorm van een bedrag om niet in plaats van in de vorm van leenbijstand. In de WWB zou een bepaling opgenomen kunnen worden die gemeenten verplicht om in een gemeentelijke verordening de criteria voor Ldt-doelgroep vast te leggen alsmede de kosten waarvoor aan deze groep bijzondere bijstand wordt verleend. Hiermee is voor de burger zichtbaar vastgelegd wanneer men voor compensatie in aanmerking komt

- *Categoriale bijzondere bijstand*

In deze variant wordt in de WWB een bepaling opgenomen die gemeenten de bevoegdheid geeft om categoriaal beleid voor de Ldt-doelgroep te voeren. In deze bepaling worden tevens de algemene kaders voor het bepalen van de Ldt-doelgroep vastgelegd (5 jaar sociaal minimum, afstand tot de arbeidsmarkt, voldoende getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden). Gemeenten vullen dit vervolgens in een verordening concreet in. Hiermee is voor de burger zichtbaar vastgelegd wanneer men voor een Ldt in aanmerking komt. Categoriale bijstand is net als de huidige Ldt niet kostengerelateerd. Op het moment dat men tot de doelgroep behoort, heeft men recht op het in de verordening vastgelegde bedrag. Deze oplossingsrichting heeft als bezwaar dat categoriaal beleid voor een nieuwe doelgroep niet past binnen de filosofie van de WWB en bij het uitgangspunt dat het voeren van inkomensbeleid is voorbehouden aan de regering.

In de varianten B tot en met D blijft het recht op Ldt gehandhaafd. De varianten B tot en met D leiden wel tot het oprekken van de grenzen van de Ldt en kunnen daardoor op gespannen voet komen te staan met het primaire uitgangspunt van de WWB: «werk boven inkomen». In de varianten B tot en met D kunnen mensen hun recht op Ldt sneller doen gelden en wordt de kring van rechthebbenden uitgebreid. Het oprekken van de grenzen veroorzaakt het risico dat de huidige vorm van de Ldt juist beoogt te voorkomen: de Ldt krijgt het karakter van een ongewenste bonus op een langdurig verblijf in een uitkering en er ontstaan gedrags- en armoedevaleffecten. In het geval het criterium van het arbeidsmarktperspectief volledig wordt losgelaten, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voorstelt, breidt de kring van rechthebbenden zich uit tot iedereen die vijf jaar of langer een inkomen heeft op het sociaal minimum, dus ook werkenden. Dit ondermijnt de functie van het sociaal minimum en zorgt voor een ongewenste opwaartse druk in het loongebouw.

Een belangrijk aandachtspunt bij de varianten *binnen* het Ldt-systeem is dat iedere nieuwe grens (in geld, in tijd) zoals die aan de orde is bij de varianten B en C leidt tot nieuwe grensgevallen, hernieuwde discussies over de redelijkheid van deze nieuwe grenzen. Ook de kosten vormen een belangrijk aandachtspunt. Zo zijn de kosten bij het volledig loslaten van het arbeidsmarktperspectief geraamd op € 60 miljoen.

Varianten B en C leiden tot extra regels, omdat gemeenten exact zullen moeten nagaan hoe hoog de (relevante) inkomsten zijn geweest en op welk moment de inkomsten zijn verdiend. Teneinde dit te kunnen onderwerpen is extra regelgeving noodzakelijk. Dit past niet binnen de WWB-uitgangspunten deregulering en decentralisatie. Bovendien zullen de uitvoeringslasten van de gemeenten aanzienlijk toenemen.

Bij variant C kunnen onbillijkheden ontstaan door het vervagen van de grenzen tussen de functies van het inkomen bij de beoordeling van het recht op Ldt (aard van het inkomen en hoogte van het inkomen).

Variant D zou vorm kunnen worden gegeven door een wijziging van de WWB. Met die wijziging wordt beoogd het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven om af te wijken van de bepalingen in artikel 36, eerste lid onderdeel b, indien de inkomsten uit arbeid gedurende een zo korte periode en/of tot een zodanig laag bedrag zijn ontvangen dat daarvan in redelijkheid niet gezegd kan worden dat de betrokkene arbeidsmarktperspectief heeft.

Conclusie

De varianten B (inkomsten uit of in verband met arbeid tijdens de referentieperiode (tot een bepaald bedrag) bij de beoordeling van de aard van de inkomsten buiten beschouwing laten) en C («model Leek») kennen teveel bezwaren om oplossing te kunnen zijn voor het door uw Kamer gesignaleerde knelpunt.

De varianten A (individuele bijzondere bijstand) en D (gemeenten ruimte laten voor de beoordeling van het arbeidsmarktperspectief in situaties dat zich een knelpunt voordoet) zijn naar mijn mening wel goede oplossingsmogelijkheden. Mijn voorkeur gaat uit naar variant D, met variant A als goed alternatief.

Ik vertrouw erop met deze brief een bijdrage te hebben geleverd aan de oplossing van het door uw Kamer gesignaleerde knelpunt in de Ldt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof