

Vergaderjaar 2007–2008

31 441

Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met decentralisering van de langdurigheidstoeslag en op bevordering van maatschappelijke participatie gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

De regering heeft als wens om gemeenten meer armslag te geven in de bestrijding van armoede door middel van gerichte inkomensondersteuning, waar mogelijk gericht op het bevorderen van participatie (Coalitieakkoord¹). Deze wens is ook neergelegd als afspraak in het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten «Samen aan de slag»². Daarin is ook afgesproken dat de langdurigheidstoeslag wordt gedereguleerd. Tevens geeft de regering met dit wetsvoorstel invulling aan de motie van het lid Spekman (Kamerstukken II 2006/07, 24 515, nr. 108), waarmee de regering wordt opgeroepen gemeenten toe te staan gerichte inkomensondersteuning te verlenen aan specifieke groepen op zodanige wijze dat de financiële prikkel om te gaan werken gehandhaafd blijft. Daarmee handelt de regering bovendien conform de wens van de Tweede Kamer zoals neergelegd in de motie van het lid Van Geel c.s. (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 16) waar het de armoedebestrijding betreft.

1.1 Voorgeschiedenis

De *langdurigheidstoeslag* bestaat in de huidige vorm sinds 2004 als een uitwerking van de wens om te komen tot een aanvulling op het inkomen voor personen die langdurig van een laag inkomen afhankelijk zijn. De langdurigheidstoeslag stuitte in de gemeentelijke praktijk veelvuldig op uitvoeringsproblemen. Van de zijde van de Tweede Kamer was er de wens om bij kleine neveninkomsten uit arbeid toch de langdurigheidstoeslag uit te laten keren. Gerechtelijke uitspraken ten aanzien van het recht op langdurigheidstoeslag voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten noopten tot codificering (Kamerstukken II 2007/08, 31 138, nr. 2). Daardoor is er inmiddels in feite sprake van een complex stelsel, dat voortdurend nieuwe vragen oproept en de uitvoering voor nieuwe grensgevallen stelt. Illustratief daarvoor is de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 30 484 & 28 870, nr. 19), die zich genooddaakt zag de werking van de langdurigheidstoeslag uiteen te zetten. In die brief wordt dit gedaan aan de hand

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, brief van de informateur met het Coalitieakkoord «Samen Werken, Samen Leven».

² Kamerstukken II 2006/07, 30 300 B, nr. 17, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 juni 2007.

van verschillende voorbeelden, waaronder de wijze waarop met de jonggehandicaptenkorting in de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) rekening moet worden gehouden bij het bepalen van het recht op de langdurigheidstoelage en het onderscheid tussen gedeeltelijk arbeidsongeschikten met inkomsten uit arbeid en gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder inkomsten uit arbeid.

Gerichte inkomensondersteuning betekent in essentie dat de ondersteuning bij een individu terecht komt, die feitelijk te maken heeft met kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden en die niet door andere regelingen worden vergoed, en ook niet door hemzelf kunnen worden voldaan. De individuele bijzondere bijstand kan in zo'n situatie uitkomst bieden. Als bepaalde kosten kunnen worden gerelateerd aan het behoren tot een groep of categorie personen is de gedachte dat hiermee de aanneemelijkheid alsmede de hoogte van deze bepaalde kosten van elk individu uit de desbetreffende categorie personen kan worden vastgesteld, ongeacht of, en zo ja in welke mate, de desbetreffende kosten in het individuele geval daadwerkelijk noodzakelijk en feitelijk gemaakt zijn. Dat is de gedachte achter categoriale bijzondere bijstand. *Categoriale bijzondere bijstand* werd bij het inwerkingtreden van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 aan banden gelegd, nadat eerdere kabinetten de mogelijkheden juist hadden vergroot. Het aan banden leggen werd ingegeven doordat uit onderzoeken van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de Algemene Rekenkamer (ARK) en de Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid (MGA) was gebleken dat aan categoriale bijzondere bijstand overwegende bezwaren kleven, zoals ongerichte inkomenssuppletie, doorkruising van het aan het rijk voorbehouden algemene inkomensbeleid en armoedeval-effecten.

In het Coalitieakkoord en het bestuurlijke akkoord met gemeenten worden nu *nieuwe bewegingen* voorgesteld. Die beogen meer armslag voor gemeenten bij gerichte ondersteuning van huishoudens met kinderen ter bevordering van de maatschappelijke participatie van kinderen en deregulering van de langdurigheidstoelage. De Tweede Kamer heeft voorts bovengenoemde motie van het lid Spekman (Kamerstukken II 2006/07, 24 515, nr. 108) aangenomen. Dit brengt beweging, enerzijds in de vorm van meer vrijheid voor gemeenten en anderzijds in het inkomensbeleid dat is voorbehouden aan het rijk. Het wetsvoorstel beoogt vanuit deze beweging tot een nieuw evenwicht te komen.

1.2 Streefbeeld

De regering wil meer mensen betrekken bij de samenleving. De beste remedie tegen armoede is werk. Armoede in Nederland is vooral sociale armoede: niet (kunnen) meedoen. De rijksoverheid garandeert een fatsoenlijk bestaansminimum (uitkeringen, toeslagen). Daarnaast beschikken gemeenten over middelen voor gerichte ondersteuning van mensen op of rond het minimum (bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage). De randvoorwaarde bij zowel het rijksbeleid als het instrumentarium dat gemeenten wordt geboden is dat het zoveel mogelijk dienstig is aan de hoofddoelstelling om mensen (weer) aan het werk te krijgen. Als dat niet – of nog niet – mogelijk is, dan is maatschappelijke participatie ook een goede oplossing. Men doet dan immers weer mee en maakt weer onderdeel uit van de samenleving.

Er zijn kinderen die opgroeien in armoede. Zij lopen grote kans als volwassene later ook in armoede te leven. Voorkomen moet worden dat families van generatie op generatie in armoede leven. De regering gaat gezinnen met een laag inkomen extra ondersteuning bieden en investeert daarmee in de toekomst van deze kinderen, vooral

omdat die ondersteuning aan hen ten goede komt. Kinderen moeten kansen krijgen om de kwaliteiten te ontwikkelen die ze in zich hebben, ongeacht de financiële positie van hun ouders. De voorzieningen die hiervoor nodig zijn, brengen noodzakelijke kosten voor de gebruiker met zich mee. De regering beoogt zeker te stellen dat middelen die hiervoor door de overheid ter beschikking worden gesteld ook voor dit doel worden aangewend.

Eerder kondigde de regering al aan dat conform de wens van de Tweede Kamer in 2008 en 2009 jaarlijks 40 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld om te bereiken dat meer kinderen uit arme gezinnen kunnen deelnemen aan sport, cultuur of andere activiteiten¹. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakt afspraken met gemeenten over de ondersteuning van kinderen. De ambitie is om gemeenten zo te stimuleren dat het aantal kinderen dat maatschappelijk niet meedoet om redenen van armoede in deze kabinetsperiode met de helft afneemt. Er is geen volledig en actueel beeld van de omvang en achtergronden van armoede en sociale uitsluiting bij kinderen. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat samen met de minister voor Jeugd en Gezin onderzoek uitvoeren naar de achtergronden en langetermijneffecten van armoede bij kinderen. Bovendien zal de minister voor Jeugd en Gezin in de Gezinsnota, die naar verwachting medio 2008 gereed is, nader ingaan op het onderwerp sociale uitsluiting bij kinderen.

Met het onderhavige wetsvoorstel krijgen gemeenten meer mogelijkheden voor een gerichte benadering van deze groep. Bijvoorbeeld in de vorm van een naturaverstrekking van een sportabonnement of een computer voor het huiswerk van kinderen. Hiermee krijgen gemeenten een instrument in handen dat zij kunnen gebruiken om extra gestalte te geven aan de genoemde afspraken die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voornemens is met hen te maken om te bereiken dat meer kinderen uit arme gezinnen kunnen deelnemen aan sport, cultuur of andere activiteiten. De naturaverstrekking beoogt dat de voorziening daadwerkelijk voor deze participatiebevordering wordt ingezet. Verstrekking in natura betekent dat wordt afgeweken van de gebruikelijke vorm van bijzondere bijstand die als een geldbedrag wordt verstrekt. Ook bijkomende schoolkosten worden geacht tot op participatiebevordering gerichte voorzieningen te behoren.

Voorts kan gesteld worden dat huishoudens (met of zonder kinderen) die langdurig een laag inkomen hebben en geen arbeidsmarktperspectief in het algemeen minder mogelijkheden hebben om geld te reserveren, bijvoorbeeld voor vervangingsuitgaven. Zij komen daarom in aanmerking voor een langdurigheidstoelage. Door de voorwaarden voor die toeslag te decentraliseren wil de regering de gemeenten in staat stellen om, meer dan met de huidige centrale regeling mogelijk is, maatwerk te leveren en op een wijze die niet in de weg staat aan werkaanvaarding of inkomensverbetering. Immers, voorop staat dat mensen met een uitkering zo veel mogelijk aan het werk geholpen worden en hun verdien capaciteiten benutten.

Er zijn diverse maatregelen om huishoudens financieel te ondersteunen. Om het beoogde doel te bereiken is het belangrijk dat mensen gebruik maken van alle inkomensondersteunende regelingen waar zij recht op hebben. De regering werkt samen met gemeenten aan maatregelen om het niet-gebruik hiervan tegen te gaan. Een daarvan is regelgeving zoveel mogelijk te vereenvoudigen. Regering en gemeenten hebben afgesproken de bestuurlijke en financiële decentrale vrijheid te verruimen. De maatregelen die de regering treft om de armoede te bestrijden en participatie te bevorderen zijn hierop geënt.

¹ Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 10 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 24 515 & 31 200, nr. 121).

In combinatie met de bestaande wettelijke mogelijkheden heeft de regering ten aanzien van het instrumentarium dat voor het gemeentelijk armoedebeleid kan worden ingezet daarom het volgende eindbeeld voor ogen:

- a) Gemeenten *kunnen* categoriale bijzondere bijstand verstrekken, dus zonder na te gaan of de kosten waarvoor die bijstand wordt verleend in het geval van aanvrager daadwerkelijk noodzakelijk en gemaakt zijn, ten behoeve van:
- personen van 65 jaar of ouder, waar het kosten betreft die voor deze categorie, gezien de bijzondere omstandigheden waarin die zich bevindt, leiden tot bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan;
 - personen van 18 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar ten behoeve van:
 1. de kosten van een chronische ziekte of handicap;
 2. de kosten van deelname van schoolgaande kinderen aan sport, cultuur of andere activiteiten gericht op maatschappelijke participatie van deze kinderen; het is de bedoeling deze categoriale bijzondere bijstand zoveel mogelijk in natura te verstrekken, tenzij er redenen zijn hiervan af te wijken.

Voorts kunnen gemeenten aan personen van 18 jaar of ouder bijzondere bijstand verlenen in de vorm van een collectieve (aanvullende) ziektekostenverzekering¹.

- b) Gemeenten *moeten* een langdurigheidstoeslag verstrekken aan personen die langdurig op een minimum inkomen zijn aangewezen, geen in aanmerking te nemen vermogen en geen arbeidsmarktperspectief hebben. De gemeenten moeten in een verordening daartoe regels stellen met betrekking tot de hoogte van de toeslag en de invulling van de begrippen langdurig, laag inkomen en gebrek aan arbeidsmarktperspectief. De langdurigheidstoeslag wordt een bijzondere vorm van categoriale bijzondere bijstand.

Het rijk voert een generiek inkomensbeleid, waarbij op een aantal beleids-terreinen (zorg, huisvesting, onderwijs, kinderopvang) inkomens-ondersteunende maatregelen zijn getroffen. Daarnaast is er ruimte voor aanvullend gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid. Om te voorkomen dat dit gemeentelijke inkomensondersteuningsbeleid leidt tot een ongewenste doorkruising van het generieke inkomensbeleid, is het noodzakelijk dat de ruimte van dat gemeentelijke beleid wettelijk wordt ingekaderd. Door de gemeenten voor te schrijven om de financiële ondersteuning aan meerjarige minima zonder arbeidsmarktperspectief in een gemeentelijke verordening vast te leggen, wordt bevorderd dat deze minima, net als via de huidige langdurigheidstoeslag, een bij de gemeente afdwingbaar recht op inkomensondersteuning hebben. Het wettelijk kader geeft voorts een begrenzing aan van de ruimte voor gemeentelijk beleid: gemeenten moeten invulling geven aan de begrippen langdurig, gebrek aan perspectief op de arbeidsmarkt en laag inkomen. Daarbij dienen zij uiteraard rekening te houden met de begrenzing als gevolg van het generieke inkomensbeleid, dat is voorbehouden aan het rijk (zie hiervoor paragraaf 3.2).

Met deze vormgeving is er sprake van een samenhangend stelsel waarmee het overgrote deel van de mensen aan de onderkant van het inkomensgebouw elk een op de eigen behoefte toegesneden pakket van ondersteuning krijgt aangeboden. Daarnaast is de gemeente door middel van individuele bijzondere bijstand (al dan niet op basis van groeps-kenmerken, zie paragraaf 3.4) gehouden maatwerk te leveren in aanvulling op de generieke voorzieningen en de categoriale bijzondere bijstand.

¹ De mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand aan chronisch zieken en gehandicapten en de collectief aanvullende ziektekostenverzekering zijn thans in de Invoeringswet WWB geregeld.

Hiermee geeft de regering zowel invulling aan het Coalitieakkoord als aan de genoemde motie Spekman. Om te bereiken dat gemeenten binnen de geboden ruimte gaan opereren, wordt dit streefbeeld ook snel uitgedragen richting gemeenten. Daarbij geldt tevens dat een specifieke uitbreiding van de categoriale bijzondere bijstand betekent dat er geen ruimte is voor andere vormen van categoriaal beleid, omdat dan sprake zou zijn van een ongewenste doorkruising van het rijksinkomensbeleid.

In het navolgende gaat de regering nader in op de overwegingen om tot het hierboven beschreven eindbeeld te komen. Die betreffen met name de langdurigheidstoelage en de verlening van bijzondere bijstand in natura aan ouders met schoolgaande kinderen als vorm van gerichte – dat wil zeggen aan kosten gerelateerde – inkomensondersteuning.

2. Decentraliseren langdurigheidstoelage

2.1. Aard en positie langdurigheidstoelage

De rechtvaardiging van de langdurigheidstoelage is dat mensen die langdurig van het sociaal minimum afhankelijk zijn, over het algemeen geen mogelijkheden meer hebben om te reserveren voor (onverwachte) hoge kosten, zoals voor vervangingsuitgaven die na verloop van tijd onvermijdelijk zijn. Hiermee treedt ten aanzien van de positiebepaling van de langdurigheidstoelage in het inkomensbeleid geen wijziging op. Bij de invoering van de WWB is die als volgt omschreven. «Om deze reden wordt de langdurigheidstoelage voor één jaar toegekend en in één belastingvrij bedrag uitbetaald. Hiermee wordt bereikt dat er op het moment van uitbetaling ruimte ontstaat binnen het budget waaruit hogere kosten kunnen worden voldaan, bijvoorbeeld voor vervangingsuitgaven.»¹ Kerngedachte van de (bijzondere) bijstand is dat er altijd maatwerk geleverd moet worden. Dat betekent dat bij de verlening van bijzondere bijstand, voor een bepaald gebruiksgoed bijvoorbeeld, enerzijds rekening kan worden gehouden met reeds verleende langdurigheidstoelage. Anderzijds moet eveneens conform artikel 35 eerste lid, nagegaan worden of er bijzondere omstandigheden zijn waarom ook na ontvangst van de langdurigheidstoelage bijzondere bijstand nodig is.

De regering is van mening dat de langdurigheidstoelage zoveel mogelijk een gemeentelijke verantwoordelijkheid moet worden. Gemeenten kunnen het beste bepalen welke vormgeving van de langdurigheidstoelage het beste aansluit bij enerzijds het re-integratiebeleid van gemeenten en anderzijds de wens om inkomensondersteuning te bieden aan mensen die langdurig een inkomen op het sociaal minimum hebben zonder dat zij perspectief hebben dit inkomen door arbeidsinschakeling of progressie op de arbeidsmarkt te vergroten. Voorkomen moet worden dat de decentralisatie leidt tot een ongewenste doorkruising van het nationaal inkomensbeleid. Om deze reden, én om de rechten van de burger te beschermen, zijn de gemeenten gehouden een verordening op te stellen. Hierin bepalen zij binnen de wettelijke kaders zelf de voorwaarden waaronder er recht is op langdurigheidstoelage. In concreto moeten zij bepalen wat langdurig is, wat een laag inkomen is en onder welke omstandigheden er sprake is van gebrek aan arbeidsperspectief (danwel gebrek aan perspectief om door middel van progressie op de arbeidsmarkt het inkomen te vergroten). Hiermee beoogt de regering gemeenten het maatwerk te laten leveren dat nodig is en het systeem van de langdurigheidstoelage aan te laten sluiten op het gemeentelijk re-integratiebeleid.

De wijze waarop de gemeente het gebrek aan arbeidsmarktperspectief vaststelt is niet centraal voorgeschreven. Zij kan dit op eenvoudige wijze vormgeven. Criteria zouden kunnen zijn: de duur van de afhankelijkheid van het lage inkomen, de mate waarin neveninkomsten uit arbeid zijn/

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 12.

worden verkregen de mate waarin men zich heeft gehouden aan regels omtrent solliciteren en medewerking aan re-integratie. Het rijk stelt hierover geen centrale regels, maar verplicht gemeenten slechts tot het stellen van eigen regels. Het ligt voor de hand dat gemeenten zich bij de beoordeling van het toekomstig perspectief op arbeid baseren op de situatie in het verleden, bij gebrek aan mogelijkheden om het toekomstig arbeidsmarktperspectief met zekerheid te bepalen.

De hoogte van de langdurigheidstoelage is thans landelijk bepaald (verschil tussen norm 65+ en 65-). De regering vindt het passend binnen het systeem van de WWB om dit onderdeel van de langdurigheidstoelage te decentraliseren. Nu de verantwoordelijkheid voor de invulling van de begrippen langdurig, perspectief op de arbeidsmarkt en laag inkomen bij gemeenten berust, behoort ook de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de hoogte van de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd te worden. Deze elementen vormen in hun onderlinge samenhang de basis waarop gemeenten een op re-integratie toegespitst beleid vormgeven. De regering gaat er vanuit dat gemeenten voor wat betreft de hoogte geen excessieve bedragen zullen opnemen, a) omdat dat de re-integratie belemmert en daarmee kostenverhogend werkt (gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor de WWB), b) omdat de financiële middelen van gemeenten niet onbepaald zijn en c) omdat ook gemeenteraden hun rol in deze zullen vervullen. Dit biedt naar het oordeel van de regering voor gemeenten voldoende redenen om te kiezen voor een participatiebevorderende vormgeving.

Overigens zal de regering de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) verzoeken om de wijze waarop de langdurigheidstoelage in de uitvoeringspraktijk wordt vormgegeven voor wat betreft de doelgroep, duur periode laag inkomen en de hoogte van de toelage, een jaar na inwerkingtreding van de wet, te onderzoeken, zonder de gemeenten hierbij extra te belasten.

2.2. Gekozen vorm

De decentralisatie wordt gerealiseerd door van de langdurigheidstoelage een bijzondere vorm van (categoriale) bijzondere bijstand te maken. Bijzonder, omdat de gemeenten in tegenstelling tot de «normale» (categoriale) bijzondere bijstand, gehouden zijn het gemeentelijke beleid ten aanzien van de langdurigheidstoelage, in een verordening vast te leggen. Voorts bijzonder, omdat gemeenten gehouden zijn de langdurigheidstoelage te verstrekken indien de aanvrager aan de gestelde voorwaarden voldoet. Deze bijzondere categoriale voorziening staat in beginsel open voor iedereen met een laag inkomen (de gemeente kan de grenzen hiervoor zelf bepalen), dus ook voor werkenden die nu zijn uitgesloten van langdurigheidstoelage¹.

De armoedevalproblematiek waarmee de huidige langdurigheidstoelage gepaard gaat, kan hierdoor worden verminderd. Momenteel raken bijstandsgerechtigden met langdurigheidstoelage de hele langdurigheidstoelage kwijt op het moment dat zij gaan werken. Voor hen is het (financiële) verschil tussen werk en uitkering kleiner dan voor bijstandsgerechtigden zonder recht op langdurigheidstoelage. De armoedeval is voor deze groep dus extra groot (2 à 3 procent minder inkomensvoortgang bij het aanvaarden van een baan op minimumloon niveau). Gemeenten dienen in de verordening rekening te houden met een participatiebevorderende vormgeving. Wanneer gemeenten een glijdende schaal gaan gebruiken hoeven bijstandsgerechtigden niet direct de (hele) langdurigheidstoelage in te leveren waardoor het verschil tussen werk en uitkering groter wordt. Op deze manier wordt de armoedeval voor deze groep dus kleiner en wordt het aantrekkelijker om te gaan werken. Tot slot levert de wetwijziging gemeenten meer ruimte op, waar de uitvoering van de huidige regelgeving rondom de langdurigheidstoelage

¹ Personen van 65 jaar of ouder blijven uitgesloten van de langdurigheidstoelage omdat gemeenten ten aanzien van hen reeds de mogelijkheid hebben om categoriale bijzondere bijstand te verlenen. Bovendien is het sociaal minimum voor ouderen hoger dan voor personen onder de 65 jaar waarbij dezelfde rechtvaardigingsgrond als voor de langdurigheidstoelage geldt, namelijk het langdurig zijn aangewezen op een laag inkomen zonder de mogelijkheden om dit door middel van positieverbetering op de arbeidsmarkt te vergroten.

(inmiddels kan bijna van een stelsel gesproken worden) bij voortdurend op praktische problemen stuit, die om maatwerk vragen dat niet met centrale regelgeving te bereiken is.

De bezwaren tegen de huidige regeling betreffen voornamelijk de stringente afbakening van de doelgroep en de wijze waarop in de wet is bepaald hoe moet worden vastgesteld dat aan de voorwaarden is voldaan. Deze laat de uitvoering geen of weinig ruimte om in grensgevallen te handelen. Dit heeft in de praktijk geleid tot gevoelens van onrechtvaardigheid over de toepassing van de wet (bijvoorbeeld ten aanzien van mensen die een uitkering op basis van de Werkloosheidswet of de Wajong ontvangen), gerechtelijke uitspraken over grensgevallen en aanpassing op onderdelen van de wet.

Deze benadering doet recht aan de bestuurlijke afspraken met gemeenten¹ om verantwoordelijkheden op zo'n laag mogelijk niveau neer te leggen. Doordat er sprake is van een gebudgetteerd systeem (via het gemeentefonds, samen met de bestaande prikkel via budgettering I-deel, zie ook paragraaf 4. Financiën), zijn er voldoende financiële prikkels voor gemeenten om weloverwogen om te gaan met de ruimere bevoegdheden. Daarmee draagt de gekozen vormgeving bij aan de bevordering van participatie.

De bijzondere bijstand is in de WWB beleidsmatig en financieel gedecentraliseerd. De gemeenten hebben in het kader van de bijzondere bijstand dan ook volledige vrijheid gekregen in de vaststelling van de draagkracht van de belanghebbende. Dit betekent dat zij zelf bepalen welk deel van het inkomen boven het bijstandsniveau bij de vaststelling van de draagkracht in aanmerking wordt genomen. Vrijwel alle gemeenten passen het draagkrachtbeginsel zo toe dat er tussen 100% van het sociaal minimum en 110% van het sociaal minimum een glijdende schaal wordt toegepast bij de verstrekking van bijzondere bijstand. Hiermee wordt de grensproblematiek die nu inherent is aan de langdurigheidstoelage onderzocht. Gemeenten kunnen de langdurigheidstoelage aldus inpassen in het activeringsbeleid en armoedevalproblematiek voorkomen. Deze kan worden voorkomen doordat gemeenten de mogelijkheid krijgen de langdurigheidstoelage ook aan werkenden toe te kennen. Niet alleen aan personen die *gaan* werken, maar ook aan werkenden die geen perspectief hebben om op de arbeidsmarkt door progressie substantieel meer te gaan verdienen dan het minimumloon. De regering is zich er overigens van bewust dat de keuze om de langdurigheidstoelage te decentraliseren met zich meebrengt, dat er tussen gemeenten onderling verschillen in de toepassing van de langdurigheidstoelage kunnen ontstaan. Desondanks kiest de regering toch voor decentralisatie omdat zij de verantwoordelijkheid en armslag die de gemeenten hiermee verkrijgen zwaarder vindt wegen.

2.3 Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is overgangsrecht opgenomen voor een bepaalde groep mensen die in 2009 een aanvraag doen voor een langdurigheidstoelage (zie de artikelsgewijze toelichting op het nieuwe artikel 36 van de WWB).

Hierdoor heeft deze groep genoeg rechtszekerheid en het geeft daarnaast gemeenten voldoende ruimte om ook daadwerkelijk zelf invulling te geven aan het eigen beleid. Verwacht mag worden dat de toekomstige regelingen op lokaal niveau de huidige doelgroep niet zullen uitsluiten en dat gemiddeld genomen de hoogte van de lokale langdurigheidstoelage ook weinig zal afwijken van de huidige landelijke regeling, waardoor zich geen grote inkomenseffecten zullen voordoen. In dit verband merkt de regering op dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overweegt een modelverordening uit te brengen.

¹ Zowel de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (januari 2005) als het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten «Samen aan de slag» hebben als uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». In het Bestuursakkoord is afgesproken gemeenten meer beleidsruimte te geven en bevoegdheden te decentraliseren om de bestuurskracht van gemeenten te versterken. Doel hiervan is gezamenlijk maatschappelijke doeleinden te bereiken.

3. Op participatiebevordering gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen

3.1 Een specifieke vorm van categoriale bijzondere bijstand: doel en voorwaarden

Het kabinet en de VNG zijn overeengekomen intensivering van bijzondere bijstand via groepsgewijze benadering te bewerkstelligen. De groep die kabinet en VNG specifiek op het oog heeft zijn huishoudens met schoolgaande kinderen die moeten rondkomen met een inkomen op minimum-niveau. De regering wil voorkomen dat deze inkomenspositie van het gezin de kansen op een goede toekomst van de kinderen in de weg staat.

In de wet worden de doelgroepen waaraan categoriale bijzondere bijstand kan worden verleend daarom uitgebreid, namelijk met huishoudens met kinderen voor kosten in verband met maatschappelijke participatie en ontwikkeling (zoals onderwijsgerelateerde kosten). De regering stelt hierbij als randvoorwaarde dat de gemeenten de voorzieningen in natura (en niet als geldbedrag) zullen verstrekken om deze zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan de kinderen zelf. Als dit leidt tot een ondoelmattige uitvoering kan van deze voorwaarde worden afgeweken. De doeltreffendheid staat voorop. Daar waar voorzieningen om kinderen te laten deelnemen aan voorzieningen die gericht zijn op verbetering van het perspectief op een goede toekomst niet of slechts tegen hoge kosten in natura kunnen worden verstrekt, houdt de gemeente de mogelijkheid om hier op andere wijze in te voorzien.

Tevens wijst de regering in dit verband op de bestaande algemene randvoorwaarden ten aanzien van alle vormen van categoriale bijzondere bijstand:

1. De gemeentelijke regeling mag geen overlap kennen met bijvoorbeeld de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en andere regelingen ten behoeve van huishoudens met kinderen om doorkruising van het algemene inkomensbeleid te voorkomen. Deze randvoorwaarde vloeit voort uit artikel 15 van de WWB: (bijzondere) bijstandsverlening is alleen mogelijk voorzover geen recht bestaat op een tegemoetkoming uit een voorliggende voorziening.
2. De tegemoetkoming dient betrekking te hebben op het bestrijden van kosten. Ongerichte inkomenssuppleties, waarbij de aard en/of de omvang van de te bestrijden kosten in de gemeentelijke regelgeving onvoldoende zijn bepaald, zijn niet toegestaan.
3. De doelgroep is onafhankelijk van de bron van het inkomen, zodat de categoriale voorziening niet alleen toegankelijk is voor bijstandsgerechtigden, maar ook voor andere uitkeringsgerechtigden en voor degenen met een inkomen uit arbeid. Hiermee wordt voorkomen dat nieuwe elementen worden toegevoegd aan de armoedeval.
4. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid zal door middel van een individualiserende toepassing van de wet, de bijzondere bijstand eveneens verstrekt moeten worden aan degene die niet primair tot de doelgroep behoort, maar die voor het overige in vergelijkbare omstandigheden verkeert. Hierbij wordt de voorziening afgestemd op de mate waarin de situatie van de betrokkene verschilt van degene die primair tot de doelgroep behoort. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in het geval van een gemeente die een regeling opstelde voor personen van 65 jaar of ouder geoordeeld dat de motieven die ten grondslag lagen aan de keuze van de gemeente om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken niet uitsluitend voor deze groep gelden¹. Ook bij andere personen valt volgens de CRvB niet bij voorbaat uit te sluiten dat zij in dezelfde omstandigheden verkeren die de verlening van bijzondere bijstand in dit geval rechtvaardigen.

¹ JWwB 2004/343: Centrale Raad voor Beroep, 20 juli 2004, nr. 02/5279 NABW, nr. 02/5280 NABW.

3.2 Voorkoming doorkruising algemeen inkomensbeleid

Het algemene inkomensbeleid is voorbehouden aan het rijk. Daartoe heeft het rijk een groot aantal inkomensafhankelijke maatregelen getroffen op het gebied van onderwijs, kinderopvang, huisvesting en zorg. De regering wil voorkomen dat het algemene inkomensbeleid door het gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid wordt doorkruist. Het uitgangspunt van de bijzondere bijstand is immers ook dat daar waar de wetgever bewust heeft gekozen om bepaalde kosten niet te compenseren dit niet door de bijzondere bijstand alsnog wordt vergoed. Ook categoriale inkomensondersteunende regelingen die niet onder de noemer van de bijzondere bijstand vallen zijn niet toegestaan. Wel toegestaan blijven de bestaande wettelijke vormen van categoriaal beleid en het gemeentelijk minima-beleid, zoals dat omvat: kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, schuldhulpverlening en maatschappelijke participatie (stadspassen en dergelijke). Voor de voorzieningen voor maatschappelijke participatie, zoals stadspassen, geldt dat die, evenals in de bestaande situatie, uitsluitend betrekking mogen hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten.

3.3 Verstrekking in natura

Kinderen moeten in hun kansen en mogelijkheden op ontwikkeling niet worden belemmerd door de slechte financiële positie van hun ouders. De regering wil bereiken dat de inkomensondersteuning rechtstreeks aan de minderjarige kinderen van de doelgroep ten goede komt. Alhoewel de regering er vanuit gaat dat de meeste ouders zich inzetten voor een goede toekomst voor hun kind, wil de regering voorkomen dat deze specifieke ondersteuning voor andere zaken kan worden aangewend. Om die reden is het wenselijk de categoriale bijzondere bijstand aan deze groep in natura en niet als geldbedrag uit te keren. Het kan bijvoorbeeld gaan om PC-projecten voor schoolgaande kinderen, kosten voor huiswerkbegeleiding en andere onderwijsgerelateerde uitgaven die niet in de WTOS zijn begrepen, abonnementen op bepaalde tijdschriften, het lidmaatschap van sportverenigingen en culturele verenigingen en dergelijke. Verstrekkingen in natura zijn niet belast.

De regering realiseert zich dat gezien de aard van hetgeen geregeld wordt een verstrekking in natura in een aantal gevallen ondoelmatig of ondoeltreffend kan zijn, nog afgezien van het feit dat er discussie kan ontstaan over wat nu wel of niet als in natura is te duiden. Daarom heeft de regering in het wetsvoorstel opgenomen dat in geval dat naturaverstrekking ondoelmatig is, het college kan afwijken van deze verplichting. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is dat de gemeente niet met alle sportverenigingen afspraken kan maken over gereduceerde tarieven en daarom tot vergoeding op basis van werkelijke gemaakte kosten overgaat. Ook bij bepaalde andere voorzieningen (bijvoorbeeld specifieke uitrusting die noodzakelijk is om aan een activiteit deel te nemen) kan het doelmatig zijn af te wijken van de verplichting tot naturaverstrekking. Door de mogelijkheid te bieden om op andere wijze te bewerkstelligen dat een kind deel kan nemen aan noodzakelijke activiteiten, wil de regering tot uitdrukking brengen dat gemeenten de doeltreffendheid de doorslag kunnen laten geven. De regering voorziet dat gemeenten aldus geen belemmeringen zouden moeten ervaren om voorzieningen te treffen gericht op maatschappelijke participatie en ontwikkeling van kinderen.

Een categoriale voorziening impliceert niet dat ambtshalve verstrekt wordt. Er moet nog steeds een aanvraag ingediend worden, maar de beoordeling hiervan is veel eenvoudiger. Er hoeft alleen getoetst te worden of de persoon behoort tot de categorie die in de wet is omschreven.

Regering en gemeenten hebben als gemeenschappelijk doel geformuleerd om het niet-gebruik van voorzieningen terug te dringen. Op basis van gegevens die reeds bekend zijn bij de gemeente, zal in veel gevallen de mogelijkheid bestaan vooraf ingevulde formulieren te verzenden. De burger kan dan volstaan met de ondertekening van formulieren en het retourneren daarvan naar een gratis antwoordnummer. Waar het de combinatie van gegevens uit verschillende bronnen betreft om het niet-gebruik terug te dringen wijst de regering op de mogelijkheden en kaders van bestandskoppeling. Die worden beschreven in een handreiking over bestandsvergelijking (te verschijnen in april 2008).

De regering vraagt tot slot aandacht voor het bereik van doelgroepen die niet tot de gebruikelijke doelgroep van de sociale dienst behoren, zoals werkenden in loondienst en zelfstandig ondernemers. De laatste groep kan mogelijk worden benaderd via bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel of MKB Nederland.

3.4. Verhouding tussen individuele, groepsgewijze en categoriale bijzondere bijstand

Deze benadering geeft gemeenten meer concrete mogelijkheden om voorzieningen te treffen dan thans het geval is. Als sluitstuk geldt de individuele bijzondere bijstand. Het uitgangspunt blijft dat alleen voor de in de wet omschreven categorieën mag worden afgeweken van het beginsel dat moet worden vastgesteld of de desbetreffende kosten voor de betrokkene ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. Het feit dat de betrokkene tot de doelgroep van de categoriale bijzondere bijstand behoort, impliceert dat de desbetreffende kosten aannemelijk zijn. Dit impliceert dat bij de toetsing van een *individuele* aanvraag aan de beleidsregels rekening dient te worden gehouden met de feitelijke noodzaak van de kosten¹. Categoriale bijzondere bijstand kan de gemeente ook nimmer van de verplichting tot maatwerk ontheffen. Dat betekent dat de gemeente ook dient na te gaan of de categoriale verstrekking in het individuele geval toereikend is gelet op de daadwerkelijk kosten.

Bij de verlening van bijzondere bijstand maken gemeenten in het algemeen gebruik van beleidsregels. In beleidsregels legt een gemeente vast welke uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende kosten tot welk bedrag voor bijzondere bijstandsverlening in aanmerking komen. Waar deze uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende kosten voortvloeien uit het feit dat belanghebbende tot een bepaalde – op een minimuminkomen aangewezen – specifieke groep personen of huishoudens behoren, geldt dat gemeenten vorm kunnen geven aan een groepsgewijze benadering (zie brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 oktober 2006 aan de Tweede Kamer – Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XV, nr. 7). Deze is per definitie kostengerelateerd.

Als de gemeente in haar beleid de specifieke doelgroep én de in aanmerking te nemen kosten van deze doelgroep zorgvuldig in haar beleidsregels beschrijft kan de gemeente die doelgroep met behulp van gegevens uit het uitkeringsbestand, dan wel via bestandskoppeling (zie ook vorige paragraaf) actief benaderen, en hen op de hoogte stellen van de mogelijkheid om gebruik te maken van de individuele bijzondere bijstand voor bepaalde gemaakte of te maken noodzakelijke kosten. Behoort men tot deze door de gemeente gespecificeerde groep, dan staat immers vast dat bepaalde kosten ook gemaakt worden.

Om tot rechtmatige verstrekking van individuele bijzondere bijstand te kunnen overgaan, moet de gemeente wel vaststellen dat de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Hier ligt precies het verschil met de categoriale bijzondere bijstandsverlening, waarbij slechts wordt aangenomen dat iemand die tot een bepaalde groep behoort kosten maakt, en er géén controle plaatsvindt of en zo ja in hoeverre de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. Genoemde brief geeft hier verdere informatie over.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 13.

4. Financiële en fiscale gevolgen

4.1 Financiële gevolgen

De middelen voor bijzondere bijstand zitten nu in het gemeentefonds en de middelen voor de langdurigheidstoelage in het macrobudget WWB. Als gevolg van de decentralisatie van de langdurigheidstoelage – waarmee de langdurigheidstoelage een bijzondere vorm van bijzondere bijstand wordt – worden de huidige middelen uit het macrobudget WWB I-deel overgeheveld naar het gemeentefonds. Er is thans geen apart budget voor de langdurigheidstoelage. De omvang van de uitname wordt daarom bepaald op basis van de laatst bekende realisatiecijfers (gemeentelijke uitgaven) gecorrigeerd voor de volume-ontwikkeling van de huidige doelgroep (WWB en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering). Hiervoor worden dan beschikbare realisatiegegevens gebruikt. De uitname uit het I-deel WWB in het kader van de decentralisatie van de langdurigheidstoelage is een effect van rijksbeleid, waarvoor het macrobudget I-deel, in het kader van de afspraken over meerjarige budgetten, dient te worden aangepast. Volgens de huidige inzichten gaat het om circa € 40 miljoen. Gemeenten worden in de gemeentefondscirculaire van mei 2008 over de wijze van overheveling, de omvang en de verdeling van het budget 2009 en verdere jaren geïnformeerd.

De verdeelmaatstaven van het gemeentefonds zijn afwijkend van de verdeelmaatstaven van het I-deel WWB. Dit heeft als onvermijdelijk gevolg dat er in enige mate herverdeling optreedt van de middelen die met de langdurigheidstoelage zijn gemoeid. Kleinere gemeenten gaan er overwegend op vooruit. Voor enkele grote gemeenten geldt dat zij over minder middelen zullen gaan beschikken. De negatieve herverdeeffecten blijven voor alle gemeenten beperkt tot minder dan 1 euro per inwoner. Binnen de systematiek van het gemeentefonds is het niet gebruikelijk om overgangsmatregelen te treffen voor financiële effecten van een dergelijke omvang.

Naast de over te hevelen middelen hebben gemeenten financiële ruimte op grond van de bestuurlijke afspraken die rijk en VNG met elkaar hebben gemaakt in het kader van het deelakkoord participatie en het algemene bestuursakkoord rijk-gemeenten. Rijk en gemeenten hebben afgesproken dat gemeenten hiermee invulling kunnen geven aan de extra bevoegdheden die zij krijgen voor gerichte inkomensondersteuning gericht op maatschappelijke participatie. De afspraken betreffen zowel de mogelijkheid om de doelgroep van de langdurigheidstoelage te verruimen als de intensivering van de verlening van bijzondere bijstand en schuld-hulpverlening. De middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar en kunnen dus zowel voor de programmakosten als de uitvoering worden aangewend.

Om te bereiken dat meer kinderen uit arme gezinnen kunnen deelnemen aan sport, cultuur of andere activiteiten, stelt het kabinet in 2008 en 2009 jaarlijks 40 miljoen euro beschikbaar. De extra middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

Naast deze middelen zijn voor 2008 en 2009 ook afzonderlijk extra middelen voor schuldhelpverlening beschikbaar.

Tabel 1 Beschikbare middelen in gemeentefonds in miljoenen euro's

jaar	beschikbare middelen armoede cf. bestuurlijk akkoord	extra middelen sport, cultuur en andere activiteiten	schuldhelpverlening
2008	5	40	19,05
2009	10	40	15,05

jaar	bestuurlijke inkomste	extra inkomste	schuldhulpverlening
2019		80	

Bronnen: Beleidsprogramma 2007–2011 (Kamerstukken II 2006/07, 31 070). Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 10 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 24 515 & 31 200, nr. 121).

Het wetsvoorstel leidt tot een verlichting van de uitvoeringslasten voor gemeenten. Met de decentralisatie van de langdurigheidstoelage kan de uitvoering door gemeenten eenvoudiger geschieden. Het aantal te controleren voorwaarden vermindert (afhankelijk van de keuzes die de gemeente zelf maakt). Uitbreiding van de mogelijkheden om bijzondere bijstand in categoriale vorm te verstrekken zal eveneens kunnen leiden tot verlaging van de uitvoeringskosten, omdat bij deze vorm van bijzondere bijstand niet gecontroleerd hoeft te worden of de uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan¹.

Uiteraard zijn met de uitvoering in natura ook organisatorische kosten gemoeid. Bij de keuze en vormgeving van een regeling voor ouders met schoolgaande kinderen kan de gemeente zich behalve door doeltreffendheidsoverwegingen ook laten leiden door doelmatigheidsaspecten. De keuzevrijheid bij de vormgeving van beleid (dat wat verstrekt wordt en de voorwaarden waaronder) en de uitvoering (de wijze waarop het verstrekt wordt) biedt mogelijkheden tot verlaging van de uitvoeringskosten. De regering voorziet niet dat gemeenten per saldo een grotere uitvoeringslast ervaren.

Dit alles overwegende voorziet de regering dat het wetsvoorstel geen gevolgen zal hebben voor de omvang van de uitvoeringskosten bij gemeenten.

4.2 Fiscale gevolgen

Uitkeringen op grond van het voorgestelde artikel 35 van de WWB behoren op grond van artikel 3 104 van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot de onbelaste verstrekkingen en uitkeringen als ze niet periodiek zijn of als ze zijn gekoppeld aan bepaalde bijzondere noodzakelijke kosten. De uitkeringen op grond van het voorgestelde artikel 36 van de WWB zijn op grond van artikel 3 104 van de Wet inkomstenbelasting 2001 altijd vrijgesteld. De huidige situatie wordt aldus gecontinueerd.

5. Administratieve lasten burger

Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de administratieve lasten voor de burger afnemen om twee redenen:

- a) de tijd die nodig is om een aanvraag voor langdurigheidstoelage in te vullen neemt af (-);
- b) minder mensen hoeven rekeningen over te leggen bij gemeenten (-).

ad a) De decentralisatie van de langdurigheidstoelage zal naar verwachting leiden tot eenvoudiger regelgeving (deregulering). Immers de langdurigheidstoelage in de huidige vorm kent een aantal zeer strikte wettelijke bepalingen waaraan onverkort moet worden voldaan wil er een recht op langdurigheidstoelage ontstaan. Een vereenvoudiging van de regels heeft tot gevolg dat de burgers iets minder tijd nodig hebben om een aanvraag op te stellen en benodigde formulieren en gegevens te verzamelen en te overleggen. Deze besparing op de administratieve lasten is met de rekenmodellen die hiervoor ter beschikking staan niet te kwantificeren.

¹ Zie ook: brief van de VNG aan de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 16 juli 2007.

ad b) Door de mogelijkheid van categoriale verstrekkingen vervalt de verplichting om de noodzaak van de kosten aan te tonen en vervalt de bewijslast om aan te tonen dat de kosten ook daadwerkelijk zijn gemaakt. In 2006 waren er 314 696 huishoudens die bijzondere bijstand ontvingen (Bron: SZW, Kernkaart op www.gemeenteloket.szw.nl). Dit betreft alle vormen van bijzondere bijstand aan alle typen huishoudens. Verwacht wordt dat aan circa 60 000 huishoudens met kinderen categoriale bijzondere bijstand in plaats van individuele bijzondere bijstand kan worden verstrekt. Conform de modellen die SZW ter beschikking staan, wordt volgens een grove schatting de totale administratieve lastenverlichting voor burgers geraamd op circa 50 000 euro aan *out-of-pocket*-kosten en 49 980 uur per jaar.

Er worden geen gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verwacht. Werkgevers behoeven geen gegevens te verstrekken voor de verlening van de genoemde vormen van bijstand.

6. Ontvangen adviezen

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het uitvoeringspanel gemeenten, de IWI, de VNG, het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Van de ontvangen adviezen is gebruik gemaakt in deze memorie van toelichting.

IWI oordeelt positief over de toezichtbaarheid, die volgens IWI vergroot kan worden als het begrip *in natura* zou worden geoperationaliseerd. IWI ziet als risico dat het wetsvoorstel tot meer ongerichte inkomensondersteuning kan leiden. Bij de langdurigheidstoelage plaatst IWI kanttekeningen bij de noodzaak van een verordeningplicht, omdat ook met het opstellen van beleidsregels een afdwingbaar recht zou ontstaan. Het begrip *in natura* als zodanig acht de regering in voldoende mate onderscheidend, zodat geen begripsverwarring zal optreden met een financiële tegemoetkoming. Verdere precisering van het begrip *in natura* acht de regering in strijd met haar voornemen tot deregulering. De regering beoogt gemeenten de vrijheid te geven hier zelf invulling aan te geven om op doeltreffende wijze de mogelijkheden voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen te vergroten. Daarbij is sprake van doelbinding die vanwege de verstrekking *in natura* niet ongedaan gemaakt kan worden. De regering heeft na advisering door IWI het voorstel bovendien zodanig aangepast dat alleen als sprake is van ondoelmatige uitvoering een andere vorm kan worden gekozen dan verstrekking *in natura*. Daarmee is naar het oordeel van de regering ook het risico dat sprake zal zijn van ongerichte inkomensondersteuning beperkt. De regering is anders dan IWI van mening dat een verordeningplicht niet achterwege kan blijven. De regering beoogt juist met de verordeningplicht te bereiken dat in elke gemeente een zekere mate van rechtszekerheid met betrekking tot het recht op langdurigheidstoelage ontstaat. De regering vindt de verordening de meest aangewezen vorm om hieraan gestalte te geven.

De VNG constateert dat het voorstel overeenkomt met hetgeen in het bestuurlijk akkoord is overeengekomen en is tevreden over de uitwerking. De VNG vroeg in het bijzonder naar de gevolgen voor de uitvoeringskosten nu gemeenten verplicht worden voorzieningen gericht op maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen zoveel mogelijk *in natura* te verstrekken. De regering is van mening dat hier geen extra uitvoeringskosten mee gemoeid zouden zijn, omdat de mogelijkheid van naturaverstrekking niet alleen met het oogmerk van doeltreffendheid, maar ook met het oog op doelmatigheid is opgenomen. Daar waar naturaverstrekking zulke hoge uitvoeringskosten met zich meebrengt dat van een doelmatige werkwijze om belanghebbenden een voorziening te

verstrekken geen sprake meer is, staat het de gemeente vrij hier op andere wijze in te voorzien. In het algemeen voorziet de regering hier mogelijkheden tot besparing op de uitvoeringskosten (zie ook paragraaf 4).

Het uitvoeringspanel ziet in meerderheid geen problemen om op praktische wijze invulling te geven aan de begrippen ten aanzien van de langdurigheidstoelage die door de gemeente geoperationaliseerd moeten worden.

In het uitvoeringspanel en door de VNG is gevraagd naar de mogelijkheden van ambtshalve toekenning. Hierin wordt niet voorzien. De burger moet zelf zijn aanvraag doen. Bij ongevraagde toekenning is er het risico van ongerichte verstrekking. Niet alle gegevensbestanden die bij een ambtshalve toekenning nodig zijn, zijn voldoende betrouwbaar. Bovendien is het uitgangspunt van de WWB (en de voorgangers ervan) dat het recht op bijstand wordt vastgesteld aan de hand van een schriftelijke aanvraag. Dit geldt voor elke vorm van bijstand, ook voor de bijzondere bijstand die al eerder werd gedecentraliseerd naar gemeenten. Door het indienen van een aanvraag geeft betrokkene immers niet alleen aan aanspraak te willen maken op zijn rechten, maar ook dat hij instemt met de verplichtingen die hieraan verbonden zijn. Bij een ambtshalve toekenning ontbreekt een dergelijke instemming. Door gerichte voorlichting kunnen de belanghebbenden worden uitgenodigd om een aanvraag in te dienen. Hierbij is het van belang om de aanvraagprocedure zo eenvoudig mogelijk te houden (zie ook paragraaf 3.3).

Voorts is gevraagd om aan te geven of er financiële gevolgen zijn op microniveau (verdeling over gemeenten) en zo ja welke. Deze zijn beschreven in de paragraaf financiële gevolgen.

Het uitvoeringspanel adviseert met betrekking tot de langdurigheidstoelage een regeling te treffen voor de periode dat de wet al in werking is getreden maar de gemeente nog geen verordening heeft. De regering is van mening dat een dergelijke overgangsbepaling onwenselijk is, omdat een dergelijke bepaling tot gevolg zou kunnen hebben dat gemeenten afzien van een tijdige invoering. De regering meent dat er door de beoogde datum van inwerkingtreding van de wet voldoende tijd is voor gemeenten om tijdig een verordening gereed te hebben.

Aangezien met *in natura* bedoeld wordt dat de voorziening direct ten goede komt aan kinderen, adviseert het uitvoeringspanel om het op die wijze te formuleren en de term *in natura* te vermijden. De regering meent met de toelichting in de huidige vorm aan de wens van het uitvoeringspanel tegemoet te zijn gekomen.

Het uitvoeringspanel adviseert om de verschillende vormen van categoriale bijstand als een overzichtelijk lijstje in de wet op te nemen. Door de regering is hieraan gehoor gegeven met de vormgeving van het nieuwe artikel 35.

Het uitvoeringspanel acht de invoeringsdatum haalbaar.

De LCR pleit voor het opnemen van een minimumnorm voor de hoogte van de langdurigheidstoelage in de wet. Ook heeft de LCR behoefte aan verduidelijking van de potentiële doelgroep van de langdurigheidstoelage. Hieraan is in paragraaf 2 van de memorie van toelichting nu meer uitgebreid aandacht geschonken. Anders dan de LCR is de regering van mening dat gemeenten niet ook wettelijk verplicht zouden moeten worden om langdurigheidstoelage aan deze doelgroepen toe te kennen. Een kenmerk van het wetsvoorstel is juist te komen tot deregulering op landelijk niveau en gemeenten de mogelijkheden te bieden tot inpassing van de langdurigheidstoelage in het geheel van het gemeentelijke beleid. Dat geldt ook voor de hoogte van de langdurigheidstoelage.

De regering ziet geen aanleiding gehoor te geven aan het verzoek van de LCR om gemeenten de verplichting op te leggen ook voor *andere* vormen van categoriale bijzondere bijstand een verordening op te stellen. Dit is

strijdig met het beginsel van decentraliseren. Het maken van een uitzondering hierop ten aanzien van de langdurigheidstoelage wordt door de regering gerechtvaardigd geacht vanwege het grote financiële belang voor de burger en passend gezien de mate van regulering – en de daarmee samenhangende rechtszekerheid – die de huidige langdurigheidstoelage kent. De regering heeft hierbij tevens overwogen dat zij meent een groot draagvlak voor een duidelijk afdwingbaar recht op langdurigheidstoelage te bespeuren.

De LCR pleit voor de mogelijkheid van ambtshalve toekenning. Eerder heeft de regering uiteen gezet waarom dit niet gewenst is.

Tot slot pleit de LCR voor betrokkenheid van cliëntenraden bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid en onderzoek naar de effecten van het gemeentelijk beleid.

ACTAL adviseert het wetsvoorstel in te dienen. Het college baseert zijn oordeel op de raming van de administratieve lasten zoals gepresenteerd in de desbetreffende paragraaf van deze memorie van toelichting.

7. Datum inwerkingtreding

Vóór een snelle invoering pleit dat gemeenten gelijk aan de slag kunnen met de ruimere armslag die dit wetsvoorstel conform hun wensen biedt. Bovendien voorkomt dit dat gemeenten vooruitlopend op wetgeving al eigen regels voorbereiden die straks niet blijken te passen in het wetsstelsel.

De regering streeft daarom naar inwerkingtreding per 1 januari 2009. Deze datum geeft gemeenten voldoende gelegenheid beleid en verordening op zorgvuldige wijze voor te bereiden.

Omdat gemeenten herhaaldelijk hebben gewezen op de belemmeringen die zij ervaren bij het huidige verbod op categoriaal beleid en de effecten daarvan op het niet-gebruik en de maatschappelijke participatie, acht de regering het wenselijk dat gemeenten reeds anticiperen op het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het introduceren van op participatiebevordering gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen. De regering komt tot dit oordeel overwegende dat de nieuwe wetgeving beleid mogelijk maakt dat een begunstigende werking heeft ten opzichte van de burger. De periode waarin sprake is van anticiperen is feitelijk van korte duur. Voor de decentralisatie van de langdurigheidstoelage wordt niet voldaan aan de voorwaarde dat per definitie sprake is van een begunstigende werking. Daarom kunnen gemeenten ten aanzien van dit onderdeel niet vooruitlopen op de inwerkingtreding van de wet.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A (artikel 5)

Voorgesteld wordt om de langdurigheidstoelage onder het begrip bijzondere bijstand te brengen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting. Om deze reden wordt artikel 5 aangepast.

Onderdeel B (Artikel 8)

Op grond van het eerste lid van artikel 8 van de WWB dienen gemeenten met betrekking tot een aantal onderwerpen bij verordening regels te stellen. Voorgesteld wordt om aan artikel 8, eerste lid, een onderdeel toe

te voegen waarin staat dat gemeenten ook bij verordening regels moeten stellen over de langdurigheidstoelage. Hiermee wordt beoogd burgers meer rechtszekerheid te bieden dan bij volledige decentralisatie het geval zou zijn. Verder wordt het huidige tweede lid van artikel 8 gewijzigd. Het huidige tweede lid bepaalt dat in de re-integratie verordening van gemeenten in ieder geval een aantal onderwerpen moet worden geregeld. Het voorstel is om aan het tweede lid toe te voegen dat dit ook moet gebeuren voor de verordening over de langdurigheidstoelage. De hoogte van de langdurigheidstoelage moet bepaald worden en er zal in ieder geval nader invulling moeten worden gegeven aan een aantal begrippen (langdurig, laag inkomen, gebrek aan arbeidsmarktperspectief).

Onderdeel C (paragraaf 4.1.)

Aangezien in dit wetsvoorstel wordt geregeld dat ook de langdurigheidstoelage (artikel 36 WWB) onder het begrip bijzondere bijstand valt, is het logisch om het opschrift van paragraaf 4.1. te wijzigen in «bijzondere bijstand».

Onderdeel D (Artikel 35)

Het opschrift van artikel 35 luidt op dit moment «bijzondere bijstand». Nu ook de langdurigheidstoelage (artikel 36) onder het begrip bijzondere bijstand wordt gebracht, dient het opschrift van artikel 35 aangepast te worden. Aangezien in artikel 35 regels worden gesteld over de individuele en de categoriale bijzondere bijstand, is besloten om het opschrift te wijzigen in «individuele en categoriale bijzondere bijstand».

Daarnaast wordt voorgesteld om alle vormen van categoriale bijzondere bijstand in artikel 35 onder te brengen. Hierdoor is het duidelijk welke vormen van categoriale bijzondere bijstand er bestaan. In het huidige derde lid van artikel 35 is al geregeld dat categoriale bijzondere bijstand verleend kan worden aan personen ouder dan 65 jaar. In het nieuwe vierde, vijfde en zesde lid, worden drie vormen van categoriale bijzondere bijstand toegevoegd. Dit betreft in het vierde lid de verlening van categoriale bijzondere bijstand aan de groep chronisch zieken en gehandicapten met betrekking tot kosten in verband met de chronische ziekte of handicap. Dit is geen nieuwe categorie bijzondere bijstand. Op grond van het huidige artikel 10, derde lid, van de Invoeringswet WWB kan al aan deze groep categoriale bijzondere bijstand verleend worden. Onder deze groep vallen ook personen met een hen ten laste komend kind dat chronisch ziek of gehandicapt is. Dit is geen materiële wijziging. Op basis van het huidige artikel 10, derde lid, van de Invoeringswet WWB, kan al aan personen met chronisch zieke of gehandicapte kinderen categoriale bijzondere bijstand worden verleend. Dit is niet expliciet in artikel 10 geregeld, maar wel conform de bedoeling van de wetgever zoals die ook tot uitdrukking komt in artikel 13 van de WWB waaruit voortvloeit dat kinderen jonger dan 18 jaar in gezinsbijstand begrepen zijn. Daar waar deze kinderen chronisch ziek of gehandicapt zijn, kan de gemeente dus categoriale bijzondere bijstand verlenen aan de ouder.

Het is immers deze ouder die zich als gevolg van de zorg voor het kind in de bijzondere omstandigheden bevindt die leiden tot noodzakelijke kosten van bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan. Voor de duidelijkheid is er echter voor gekozen om expliciet in artikel 35, vierde lid, te regelen dat deze bijzondere bijstand ook verleend kan worden aan een persoon met een hen ten laste komend kind dat tot de categorie chronisch zieken en gehandicapten behoort.

Verder wordt in het vijfde lid een nieuwe categorie geïntroduceerd. Dit betreft de personen met kinderen die naar school gaan of een beroepsop-

leiding volgen. Aan hen kan categoriale bijzondere bijstand in natura verleend worden met betrekking tot kosten voor maatschappelijke participatie. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan kosten in verband met sport en cultuur. Benadrukt moet worden dat het hierbij gaat om personen met «een hen ten laste komend kind». Dit begrip staat omschreven in artikel 4, onderdeel e, van de WWB en houdt in dat het moet gaan om een kind voor wie de aanvrager aanspraak kan maken op kinderbijslag. In het nieuwe zesde lid wordt geregeld dat categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering kan worden verstrekt. Dit is op dit moment geregeld in artikel 10, tweede lid, van de Invoeringswet WWB. Ten slotte is in het nieuwe zevende lid geregeld dat voor de toepassing van artikel 35, onder het begrip «bijzondere bijstand» niet de langdurigheidstoeslag wordt begrepen.

Onderdeel E (Artikel 36)

Zoals in paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting wordt uiteengezet, wordt de langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd met het oogmerk tot deregulering. Om deze reden wordt voorgesteld artikel 36 aan te passen. Daarnaast behoeft artikel 36 aanpassing omdat de langdurigheidstoeslag onder het begrip bijzondere bijstand wordt gebracht (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting).

In het eerste lid van het nieuwe artikel 36 wordt bepaald wanneer een langdurigheidstoeslag wordt verstrekt. Hierbij komt een aantal begrippen aan bod die de gemeenteraad bij verordening nader moet invullen (zie de toelichting op de wijziging van artikel 8 van de WWB). Ook de hoogte van de langdurigheidstoeslag zal door de gemeenteraad in de verordening moeten worden vastgelegd. Verder wordt voorgesteld om de huidige ondergrens voor aanvragers van de langdurigheidstoeslag van 23 jaar te vervangen door 21 jaar. De huidige ondergrens vindt zijn rechtvaardiging in de termijn van 5 jaar (in het oude eerste lid, onderdeel a, van artikel 36) in combinatie met de leeftijd waarop men meerderjarig is. Deze rechtvaardiging verliest zijn grondslag omdat de refertetermijn van vijf jaar in de WWB komt te vervallen. Gemeenten kunnen zelf bepalen wat zij onder de term «langdurig» verstaan. Gekozen is om in de wet de ondergrens op 21 jaar te stellen omdat dit de leeftijd is waarop de ouderlijke onderhoudsplicht vervalt. Hiermee blijft de langdurigheidstoeslag aansluiten op het systeem van de wet ten aanzien van personen jonger dan 21 jaar. Het nieuwe tweede lid komt overeen met het huidige tweede lid van artikel 36. Voordat invulling gegeven kan worden aan de term «laag inkomen», zal vastgesteld moeten worden wat de hoogte van het inkomen van de aanvrager is. Dit gebeurt aan de hand van artikel 32 van de WWB. In afwijking van artikel 32 wordt in het tweede lid van artikel 36 bepaald dat eerder verstrekte langdurigheidstoeslag niet meetelt bij de vaststelling van dat inkomen. Dit voorkomt dat het ontvangen van langdurigheidstoeslag in de weg staat aan het nogmaals ontvangen van de langdurigheidstoeslag na 12 maanden.

In het derde lid is bepaald dat een persoon ten hoogste eenmaal binnen 12 maanden in aanmerking komt voor een langdurigheidstoeslag. De verstrekking is echter niet gebonden aan die periode van 12 maanden. Het kan zijn dat per 12 maanden meerdere malen langdurigheidstoeslag wordt verstrekt indien die verstrekking ziet op een recht dat in voorgaande jaren is ontstaan maar pas later is aangevraagd. Er geldt immers geen «verjaringstermijn» voor het aanvragen van langdurigheidstoeslag.

In het nieuwe vierde lid is in gewijzigde vorm de inhoud van het huidige derde lid van artikel 36 overgenomen omtrent het moment van verlening van de langdurigheidstoeslag.

De artikelen 12, 43, 44, 49 en 52 van de WWB worden buiten toepassing verklaard in het nieuwe vijfde lid. Dit hangt samen met het voorstel om

van de langdurigheidstoeslag een vorm van bijzondere bijstand te maken. Hierdoor zouden de genoemde artikelen automatisch op de langdurigheidstoeslag van toepassing zijn terwijl dat niet de bedoeling is. Hierna wordt per artikel uiteengezet waarom ze uitgezonderd zijn.

Artikel 12 van de WWB wordt uitgezonderd omdat er voor verlening van langdurigheidstoeslag een ondergrens geldt van 21 jaar. De artikelen 43 en 44 van de WWB gaan over de vaststelling en toekenning van bijstand. Deze regels zijn in strijd met de regels over vaststelling en toekenning van de langdurigheidstoeslag die in het voorgestelde artikel 36 van de WWB staan. In artikel 49 van de WWB wordt de mogelijkheid geboden voor bijstandverlening ter aflossing van een schuldenlast. Deze mogelijkheid sluit niet aan bij de doelstelling van de langdurigheidstoeslag en wordt daarom uitgezonderd. Ten slotte is in artikel 52 het verlenen van een voorschot geregeld. Ook dit past niet bij de doelstelling van de langdurigheidstoeslag.

In het nieuwe zesde lid is geregeld dat voor een bepaalde groep mensen de artikelen 5, 36 en 39, zoals ze nu luiden, van toepassing blijven op een aanvraag voor langdurigheidstoeslag die ze doen in 2009. Hierdoor blijven de voorwaarden, hoogte en vorm van de langdurigheidstoeslag, zoals ze gelden op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, van toepassing op een aanvraag die wordt ingediend in 2009. Dit wordt geregeld om tegemoet te komen aan mensen die in 2008 een recht op langdurigheidstoeslag hadden en die door de wijziging van de langdurigheidstoeslag bij een aanvraag in 2009 nadeel zouden ondervinden. Hieraan is wel een aantal voorwaarden verbonden. Het moet ten eerste gaan om een aanvraag die betrekking heeft op een recht op langdurigheidstoeslag dat in 2009 is ontstaan (en dus niet in voorgaande jaren is ontstaan) (onderdeel a). Ten tweede moet voor deze groep tevens in 2008 een recht op langdurigheidstoeslag zijn ontstaan (dit recht moet dus niet in voorgaande jaren zijn ontstaan) waarvoor ze ook in 2008 een aanvraag hebben ingediend (onderdeel b). Ten slotte is voor deze groep geregeld dat als ze door deze overgangsbepaling nadeliger uit zijn dan met toepassing van de nieuwe regels omtrent de langdurigheidstoeslag, het overgangsrecht buiten toepassing moet blijven (onderdeel c). Ten slotte is bepaald dat deze overgangsbepaling met ingang van 2010 vervalt, zodat er geen overbodige regelgeving blijft bestaan.

Onderdeel F (Artikel 39)

Dit is een technische wijziging. Er dient in artikel 39, tweede lid, niet meer verwezen te worden naar artikel 36, vijfde lid, omdat dit lid vervangen wordt en er geen bedrag meer in voorkomt dat herzien moet worden.

Onderdeel G (Artikel 48)

In het nieuwe vierde lid van artikel 48 wordt bepaald dat indien gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken aan personen met schoolgaande kinderen dit in natura geschiedt. Hierdoor is er meer garantie dat de inkomensondersteuning rechtstreeks ten goede komt aan deze schoolgaande kinderen. Als verstrekking in natura naar het oordeel van het college leidt tot een ondoelmatige uitvoering van artikel 35, vijfde lid, dan kan gekozen worden voor een andere vorm. In het algemene deel van de memorie van toelichting is een voorbeeld van een dergelijke situatie gegeven. In verband met deze toevoeging wordt tevens voorgesteld het opschrift van artikel 48 aan te passen.

Onderdeel H (artikel 69)

Zoals toegelicht in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie

van toelichting, wordt de financiering van de langdurigheidstoelage gewijzigd. Dit omdat de langdurigheidstoelage onderdeel wordt van de bijzondere bijstand. De langdurigheidstoelage zal hierdoor niet meer gefinancierd worden vanuit het WWB I-deel, maar uit het gemeentefonds. Om deze reden wordt de term langdurigheidstoelage uit artikel 69 verwijderd.

Artikel II

Het eerste lid van artikel 10 van de Invoeringswet WWB kan vervallen omdat het is uitgewerkt. Het tweede en derde lid van artikel 10 kunnen vervallen omdat ze (in gewijzigde vorm) in dit wetsvoorstel worden overgeheveld naar artikel 35 van de WWB. Ten slotte wordt het vierde lid niet overgeheveld naar de WWB omdat het geen praktische waarde meer heeft. Er zijn geen voornemens de bepaling over bijzondere bijstandverlening aan chronisch zieken en gehandicapten te schrappen.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb