

Vergaderjaar 2006–2007

30 484

Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met openstellen van het recht op een langdurigheidstoelage in de situatie waarin enige inkomsten zijn ontvangen

28 870

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

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2006

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB) in verband met openstellen van het recht op een langdurigheidstoelage in de situatie waarin enige inkomsten zijn ontvangen (Handelingen der Kamerstuk II, vergaderjaar 2005–2006, nr. 82, blz. 5050–5070), heb ik enige toezeggingen gedaan. Deze toezeggingen los ik met deze brief in. De toezeggingen hebben betrekking op het volgende:

1. de motie-Van der Sande/Koşer Kaya inzake een onderzoek naar de gevolgen van afschaffing van de langdurigheidstoelage en hierin te betrekken hoe de vrijkomende middelen ter beschikking kunnen worden gesteld voor bijzondere bijstand (Kamerstukken II 2005/2006, 30 484, nr. 15);
2. het recht op langdurigheidstoelage bij arbeidsongeschiktheid.

I. Uitwerking motie-Van der Sande/Koşer Kaya

De motie-Van der Sande/Koşer Kaya vraagt om een onderzoek te doen naar de gevolgen van afschaffing van de langdurigheidstoelage en hierin te betrekken hoe de vrijkomende middelen ter beschikking kunnen worden gesteld voor bijzondere bijstand. In de brief welke op ik op 24 juni 2005 aan uw Kamer heb verzonden, ben ik reeds ingegaan op de mogelijkheid om de langdurigheidstoelage af te schaffen en deze inclusief de daarvoor beschikbare middelen, op te nemen in de systematiek van de bijzondere bijstand (Kamerstukken II 2004/2005, 28 870, nr. 140). In het geval een dergelijke variant wordt uitgevoerd, betekent dit dat de middelen die met de uitvoering van de langdurigheidstoelage zijn gemoeid worden overgeheveld van het I-deel van het macrobudget van de Wet werk en bijstand naar de algemene uitkering in het Gemeentefonds. Het opnemen van de langdurigheidstoelage in de bijzondere bijstand kan zowel via de individuele als categoriale bijzondere bijstand worden vormgegeven. In het onderstaande licht ik beide varianten nader toe.

Individuele bijzondere bijstand

De individuele bijzondere bijstand is kostengerelateerd. Er moet, anders dan bij de langdurigheidstoeslag, sprake zijn van daadwerkelijk gemaakte kosten alvorens er een recht kan ontstaan. Bij langdurige minima zullen deze kosten zich in de regel voordoen, zoals ook het uitgangspunt is bij de langdurigheidstoeslag. Via de individuele bijzondere bijstand kunnen gemeenten maatwerk leveren. Bijzondere bijstand heeft daarmee in tegenstelling tot de langdurigheidstoeslag het voordeel van afstemming op de aard, de hoogte en de frequentie van de kosten. Het opnemen van de langdurigheidstoeslag in de bijzondere bijstand zal er toe leiden dat «werk meer gaat lonen». Het aanvaarden van werk dat het niveau van zeer geringe inkomsten welke gedurende een zeer korte periode zijn verdiend overstijgt, leidt tot een verlies op het recht op langdurigheidstoeslag. Bij individuele bijzondere bijstand kan rekening worden gehouden met de financiële situatie die ontstaat bij het aanvaarden van werk. Ook diegene met een inkomen boven het minimum heeft vaak nog recht op bijzondere bijstand. De langdurigheidstoeslag is in zijn huidige vorm een centraal genormeerd instrument. De bijzondere bijstand is daarentegen zowel beleidsmatig als financieel gedecentraliseerd aan gemeenten. Dit betekent dat gemeenten bevoegd zijn te bepalen of, aan wie en hoeveel bijzondere bijstand wordt toegekend. Als gevolg hiervan kunnen verschillen tussen gemeenten ontstaan. Om de uitzonderlijke positie van langdurige minima te benadrukken, zou vastgelegd kunnen worden dat voor langdurige minima het drempelbedrag (€114 per jaar), zoals genoemd in artikel 35, tweede lid, WWB buiten toepassing wordt verklaard. Ook zou voor deze doelgroep aan artikel 51 WWB kunnen worden toegevoegd dat gemeenten verplicht zijn om diegene die behoort tot de 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 voorts een bepaling opgenomen kunnen worden die gemeenten verplicht om in een gemeentelijke verordening de criteria voor langdurige minima vast te leggen alsmede de kosten waarvoor aan deze groep bijzondere bijstand wordt verleend. Hiermee is voor de burger zichtbaar vastgelegd wanneer men voor bijzondere bijstand 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 langdurige minima te voeren. In deze bepaling worden tevens de algemene kaders voor het bepalen van deze doelgroep vastgelegd (5 jaar sociaal minimum, afstand tot de arbeidsmarkt, voldoende getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden). Gemeenten die van een dergelijke categoriale regeling gebruik willen maken, vullen deze kaders vervolgens in een verordening concreet in. Hiermee is voor de burger zichtbaar vastgelegd wanneer men voor bijzondere bijstandsverlening in aanmerking komt. Categoriale bijzondere bijstand is net als de huidige langdurigheidstoeslag niet kostengerelateerd. Op het moment dat men tot de doelgroep behoort, heeft men recht op het in de verordening vastgelegde bedrag. Bij categoriale bijzondere bijstandsverlening ontbreekt de één op één relatie met de werkelijke kosten. De vergoeding is te hoog of te laag maar nooit precies voldoende. Ook een nadeel is dat de gemeenten niet verplicht zijn om gebruik te maken van de bevoegdheid om een categoriale regeling te treffen en ieder een eigen invulling kunnen geven aan die bevoegdheid. Tenslotte verhoudt categoriaal beleid zich niet tot de filosofie van maatwerk binnen de WWB en bij het uitgangspunt dat het voeren van inkomensbeleid is voorbehouden aan de regering.

In mijn eerdergenoemde brief aan uw Kamer van 24 juni 2005 heb ik reeds aangegeven de optie om de langdurigheidstoelage, inclusief middelen, op te nemen in de systematiek van de individuele bijzondere bijstand, een goede oplossing te vinden voor de bij de uitvoering en toepassing van de langdurigheidstoelage gesignaleerde knelpunten. Alle opties *binnen* het systeem van de langdurigheidstoelage om deze knelpunten op te lossen houden namelijk de systematiek van de WWB in meer of mindere mate uit, én leiden tot (forse) extra kosten (zowel directe als indirecte) en tot een extra belasting van de uitvoering. Een nadeel van de opties *binnen* het systeem van de langdurigheidstoelage is bovendien dat iedere nieuwe grens (in tijd, in geld) leidt tot nieuwe grensgevallen, hernieuwde discussies over de redelijkheid van deze nieuwe grenzen met als mogelijk resultaat steeds verdere uitholling van de uitgangspunten van de WWB. De optie voor opnemning van de langdurigheidstoelage in de systematiek van de bijzondere bijstand levert naar mijn mening de gemeenten mogelijkheden voor het leveren van meer maatwerk voor langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief. Ik voel me in deze opvatting gesteund door de G-4, die mij bij schrijven van 26 september jl. hebben aangegeven voor dezelfde beweging te pleiten. Door het opnemen van de langdurigheidstoelage in de systematiek van de bijzondere bijstand, wordt voorkomen dat de regeling regelmatig moet worden aangepast aan gesignaleerde (nieuwe) knelpunten en jurisprudentie. In de volgende paragraaf ga ik op dit laatste nader in.

II. Het recht op langdurigheidstoelage bij arbeidsongeschiktheid

Tijdens de eerder genoemde plenaire behandeling van het wetsvoorstel langdurigheidstoelage heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de doelgroep arbeidsongeschikten in relatie tot het recht op langdurigheidstoelage. Ik heb uw Kamer toegezegd dit nog eens in kaart te zullen brengen, teneinde vast te kunnen stellen dat er geen groepen arbeidsgehandicapten tussen de wal en het schip vallen.

In de WWB is ondubbelzinnig geregeld dat mensen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van tenminste 80% en die duurzaam geen benutbare mogelijkheden hebben, recht hebben op een langdurigheidstoelage. Ook bestaat recht op langdurigheidstoelage in de situatie, waarbij iemand duurzaam geen benutbare mogelijkheden heeft en dus volledig arbeidsongeschikt is, maar niet voor een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking komt. Ook diegene voor wie een arbeidsdeskundig onderzoek is aangevraagd zonder dat diens gezondheidstoestand daar aanleiding toe gaf, heeft recht op de langdurigheidstoelage (Kamerstukken II 2005/2006, 30 484, nr. 18).

Ook de Wajonggerechtigde komt in aanmerking voor de langdurigheidstoelage, indien wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden. De Wajonguitkering is een uitkering die netto op of rond het minimum niveau uitkomt. In de praktijk kan het voorkomen dat de maandberekening van de uitkering van bruto naar netto als gevolg van belastingheffing en vakantie-toelage iets afwijkt van de netto bijstandsnorm. Dit vormt geen beletsel voor de toekenning van het recht op een langdurigheidstoelage. Ook het ontvangen van een jonggehandicaptenkorting vormt geen beletsel voor het ontvangen van een langdurigheidstoelage. De jonggehandicaptenkorting wordt in het kader van de WWB immers niet tot de middelen gerekend en moet daarom buiten beschouwing blijven.

Naast de groep volledig arbeidsongeschikten zijn er mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn die werken. Deze groep heeft geen recht op langdurigheidstoelage. De langdurigheidstoelage is immers niet bedoeld voor mensen die over arbeidsmarktperspectief beschikken. Voor deze groep

zijn dan ook andere instrumenten beschikbaar. Zo heeft deze groep, gedurende de eerste twee jaren dat inkomsten uit arbeid zijn ontvangen, recht op een inkomensvrijlating tot 15% van het wettelijk minimum loon bij de Toeslagenwet. Ook kunnen gemeenten aan deze groep een onbelaste premie toekennen van maximaal € 2 066 per jaar. Juist voor mensen die ondanks hun beperkingen deelnemen aan het arbeidsproces is de premie een beter instrument dan de langdurigheidstoelage en niet alleen omdat de premie hoger kan zijn dan de langdurigheidstoelage. Via het toekennen van een premie worden mensen beloond voor het benutten van hun mogelijkheden, terwijl van de langdurigheidstoelage het signaal kan uitgaan om deze mogelijkheden niet te benutten.

De laatste groep betreft de gedeeltelijk arbeidsgeschikten zonder inkomsten uit arbeid. Ten aanzien van deze groep heeft de Centrale Raad voor Beroep op 4 juli jl. een uitspraak gedaan (LJN:AY0173). De CRvB komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het in de langdurigheidstoelage aangebrachte onderscheid tussen bijstandsgerechtigden die uitsluitend bijstand ontvangen en personen die (tevens) een gedeeltelijke WAO-uitkering ontvangen geen geschikt en evenredig middel kan worden geacht om de doelstelling van de langdurigheidstoelage te bereiken. De CRvB oordeelt dat het onderscheid dat bij de langdurigheidstoelage wordt gemaakt tussen bijstandsgerechtigden en personen met een gedeeltelijke WAO-uitkering geen stand houdt. De Raad komt tot dit oordeel, omdat hij van mening is dat het voor een gedeeltelijk arbeidsgeschikte niet makkelijker is om daadwerkelijk (betaalde) arbeid te verwerven dan voor personen ten aanzien van wie geen gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid is vastgesteld. De consequentie van deze uitspraak is dat iedere gedeeltelijk WAO'er *zonder inkomsten uit arbeid* die voldoet aan de overige voorwaarden recht heeft op langdurigheidstoelage. De kring van rechthebbenden langdurigheidstoelage wordt dus uitgebreid met deze groep.

Tot besluit van deze paragraaf ga ik in op de toezegging die ik heb gedaan met betrekking tot het door mevrouw Noorman-den Uyl ingediende amendement dat beoogt dat een bepaalde groep gedeeltelijk arbeidsgeschikten recht krijgt op een langdurigheidstoelage als zij volledig arbeidsongeschikt worden (Kamerstukken II 2005/06, 30 484, nr. 17). Het gaat hier om WAO-, WAZ-, en Wajonggerechtigden met een ao-percentage van minder dan 45%. Deze personen komen bij toegenomen arbeidsongeschiktheid als gevolg van een andere oorzaak dan die waarop het bestaande arbeidsongeschiktheidspercentage berust niet in aanmerking voor een WAO-, WAZ- of Wajonguitkering naar een hoger arbeidsongeschiktheidspercentage, hoewel in de praktijk er medisch gezien toch sprake kan zijn van «duurzaam geen benutbare mogelijkheden». Ik heb in mijn brief van 30 mei 2006 gesteld het met mevrouw Noorman-den Uyl eens te zijn dat deze groep aanspraak kan maken op de langdurigheidstoelage (Kamerstukken II 2005/2006, 30 484, nr. 18). Ik heb toegezegd om in overleg met de uitvoerende instanties te bezien op welke wijze het beste invulling kan worden gegeven aan de belangen van de onderhavige doelgroep en uw Kamer daarover te informeren. Navraag bij het UWV levert de volgende informatie op. Wanneer iemand meent dat zijn arbeidsongeschiktheid is toegenomen, neemt UWV een verzoek om een (her)beoordeling altijd in behandeling. De betrokkene wordt over de uitkomst van de (her)beoordeling via een beschikking geïnformeerd. In deze beschikking wordt ook het (eventuele) nieuwe arbeidsongeschiktheidspercentage opgenomen. Met deze beschikking kan de gemeente vaststellen of de betreffende persoon voldoet aan hetgeen is bepaald in artikel 36, vierde lid, onderdeel a, WWB, te weten het hebben van een arbeidsongeschiktheidspercentage van tenminste 80%. Daarmee is dit knelpunt opgelost. Aangezien met het volgen van de uitspraak van de CRvB inmiddels ook gedeeltelijk arbeidsgeschikten zonder inkomsten uit

arbeid recht hebben op een langdurigheidstoelage is evenwel niet langer noodzakelijk om diegene die het betreft enkel met het oog op de langdurigheidstoelage te herkeuren.

Bij mij zijn geen groepen arbeidsgehandicapten bekend die nu nog tussen de wal en het schip vallen. Diegene die duurzaam geen benutbare mogelijkheden meer heeft en dus volledig arbeidsongeschikt is, heeft recht op langdurigheidstoelage. Ook Wajonggerechtigden komen in aanmerking voor een langdurigheidstoelage. Voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikten met inkomsten uit arbeid bestaan andere (en betere) financiële instrumenten dan de langdurigheidstoelage om deze mensen te belonen voor hun inspanning. Tenslotte heeft de CRvB geoordeeld dat ook de gedeeltelijk arbeidsgeschikte zonder inkomsten uit arbeid recht heeft op een langdurigheidstoelage. De voorbereiding van een voorstel tot wetwijziging ter incorporatie van de CRvB-uitspraak in de regeling zal worden gestart als uw Kamer van mening is dat de langdurigheidstoelage moet worden gehandhaafd. Het macrobudget WWB moet dan worden opgehoogd.

Concluderend stel ik vast dat binnen het stelsel van de langdurigheidstoelage, zoals ik dit zo langzamerhand wil noemen, geen arbeidsgehandicapte meer tussen de wal en het schip behoeft te vallen. Het is een «stelsel» geworden en daardoor niet echt overzichtelijk en bovendien qua uitvoering niet erg eenvoudig. Mijn voorkeur gaat er dan ook naar uit om de langdurigheidstoelage, inclusief de middelen, op te nemen in de systematiek van de bijzondere bijstand.

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