

Vergaderjaar 2005–2006

30 484

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In artikel 36 van de Wet werk en bijstand (WWB) is geregeld dat mensen die vijf jaar ononderbroken aangewezen zijn geweest op een inkomen op het sociaal minimum én door het ontbreken van arbeidsmarktperspectief geen uitzicht hebben op inkomensverbetering jaarlijks in aanmerking kunnen komen voor een langdurigheidstoeslag. Vanuit gemeenten en de Tweede Kamer is er op gewezen dat de huidige uitvoeringspraktijk kan leiden tot een situatie, waarin het recht op langdurigheidstoeslag op formele gronden wordt ontzegd, terwijl het arbeidsmarktperspectief feitelijk kan ontbreken (Kamerstukken II 2004/05, 28 870, nr. 127). Met deze wetswijziging beoogt de regering dit knelpunt op te lossen.

2. Het begrip arbeidsmarktperspectief

Het begrip arbeidsmarktperspectief is van essentiële betekenis met betrekking tot het recht op langdurigheidstoeslag; het ontbreken ervan vormt de rechtvaardigingsgrond voor aanvullende inkomensondersteuning. Bij aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief zou het toekennen van een langdurigheidstoeslag immers een ongewenste bonus vormen op een langdurig verblijf in de uitkering en een onaanvaardbare bijdrage leveren aan de armoedeval.

Het begrip arbeidsmarktperspectief is in de WWB ingevuld naar de voorwaarde dat de betrokkene gedurende een onafgebroken periode van 60 maanden geen inkomsten uit of in verband met arbeid mag hebben gehad. Inkomsten uit of in verband met arbeid wijzen er op dat er niet een dusdanige afstand is tot de arbeidsmarkt dat arbeidsmarktperspectief ontbreekt. Zoals hierboven al opgemerkt, kan dit volgens signalen uit de gemeenten en de Tweede Kamer leiden tot situaties, waarin het recht op langdurigheidstoeslag op formele gronden wordt ontzegd, terwijl het arbeidsmarktperspectief feitelijk kan ontbreken. Het betreft situaties, waarin de inkomsten uit arbeid in een periode van 60 maanden gedurende een zo korte periode en tot een zodanig laag bedrag zijn ontvangen dat daaruit niet per definitie kan worden afgeleid dat de betrokkene

arbeidsmarktperspectief heeft. Dit klemmt vooral in situaties waarin de betrokkene ondanks maximale inspanning toch (nog) niet in staat is gebleken om in enige omvang aan het arbeidsproces deel te nemen. Daarmee kan het verlies van het recht op langdurigheidstoelage 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. Dit komt ook naar voren in het rapport «Gemeenten en de WWB I: geprikkeld tot werken» (Kamerstukken II 2004/05, 29 674, nr. 7). Het oplossen van dit knelpunt vraagt om maatwerk en kan daarom het beste op gemeentelijk niveau worden vormgegeven.

Met het thans voorliggende wetsvoorstel wordt een recht op langdurigheidstoelage bewerkstelligd in die gevallen, waarin het college van burgemeester en wethouders van oordeel is dat – gelet op het feit dat de inkomsten uit arbeid in de in aanmerking te nemen periode gedurende een zeer korte periode en tot een zeer laag bedrag zijn ontvangen – de betrokkene geen arbeidsmarktperspectief heeft. Met dit wetsvoorstel is dus niet beoogd een algemene ontsnappingsclausule te bieden ten aanzien van de uitsluitingsgronden. Aspecten waarmee het college rekening kan houden zijn het arbeidsmarktverleden van de betrokkene, de duur van werkloosheid voorafgaand aan de periode van inkomsten uit arbeid, de reden van beëindiging van de werkzaamheden en de ontwikkelingen nadien, het aantal periodes van inkomsten uit arbeid in de referentieperiode en dergelijke. Kenbaarheid en efficiency vragen om beleidsregels. Door beleidsregels op te stellen, maakt de gemeente een meetlat voor maatwerk. Als de gemeente de beleidsregels kenbaar maakt, dragen de regels niet alleen bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering, maar dragen zij ook bij aan de rechtszekerheid en aan het terugdringen van niet-gebruik. De burger weet dan namelijk waar hij aan toe is.

Tenslotte wijst de regering er op dat het recht op een langdurigheidstoelage in relatie moet worden gezien met andere in de WWB genoemde instrumenten, zoals de stimuleringspremie, bijzondere bijstand en inkomensvrijlating. Een juiste toepassing van dit met elkaar samenhangend instrumentarium stelt de gemeente in staat om zowel recht te doen aan de uitstroombaan als aan de inkomensondersteuningsfunctie van de WWB. Het is aan de gemeente om maatwerk te leveren en dus in het individuele geval de juiste instrumentkeuze te maken. Zo kunnen belanghebbenden die in staat worden geacht om inkomsten uit arbeid te verwerven aanspraak maken op een stimuleringspremie en/of op een vrijlating van arbeidsinkomsten.

3. Financiële gevolgen

Er is geen geoordeeld budget langdurigheidstoelage. De middelen voor de langdurigheidstoelage maken onderdeel uit van het inkomensdeel van het macrobudget WWB. In relatie tot de hoogte van het macrobudget zal het financiële beslag van dit wetsvoorstel van dien aard zijn dat dit geen aanleiding geeft tot een verhoging van het macrobudget WWB. Voor een toename van de uitkeringslasten worden de gemeenten bovendien achteraf gecompenseerd. De werkelijke uitgaven aan bijstandsuitkeringen en langdurigheidstoelagen vormen immers een van de basisingrediënten van de raming van het inkomensdeel van het macrobudget WWB van het jaar daarop.

4. Adviezen

Zowel het Uitvoeringspanel gemeenten als IWI heeft ten aanzien van het aan hen voorgelegde wetsvoorstel erop gewezen dat in de oorspronkelijke formulering van het wetsvoorstel slechts werd gesproken over de geringe

hoogte van inkomsten uit arbeid, terwijl in de memorie van toelichting sprake is van zowel een geringe hoogte van inkomsten als een zeer geringe duur van de periode waarin arbeid is verricht. Op grond van deze opmerking is aan de bepaling in de wet de zinsnede «en de zeer geringe duur van de arbeid» toegevoegd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wet werk en bijstand

Met de onderhavige wijziging wordt geregeld dat aan de persoon van 23 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar die voldoet aan de voorwaarden opgenomen in artikel 36, eerste lid, onderdelen a, c en d, WWB doch die in de periode van 60 maanden, bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdeel a, WWB, wèl inkomsten uit of in verband met arbeid heeft ontvangen, op diens aanvraag een langdurigheidstoelage wordt verleend indien het college van burgemeester en wethouders van oordeel is dat, gelet op de zeer geringe inkomsten uit arbeid die gedurende een zeer geringe periode zijn verkregen, in redelijkheid niet gesproken kan worden van een feitelijke aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief. Het is dus aan het college om zich in dergelijke gevallen een oordeel te vormen over de feitelijke aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief. Daarbij speelt in ieder geval de hoogte van de inkomsten uit of in verband met arbeid in de periode van 60 maanden een rol alsmede de duur van de verrichte arbeid. Daarnaast kan het college andere omstandigheden in zijn oordeel betrekken (zie paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Artikel II. Inwerkingtreding

In artikel II wordt de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel geregeld. De wijziging van de WWB in verband met het openstellen van het recht op een langdurigheidstoelage in de situatie waarin enige inkomsten zijn ontvangen zal inwerking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en kan terugwerken tot en met een in dat besluit te bepalen tijdstip. De mogelijkheid om terugwerkende kracht te regelen is in dit wetsvoorstel opgenomen op verzoek van een aantal gemeenten en kamerleden. Dit vanwege het feit dat zij wensen dat de uitbreiding van de langdurigheidstoelage met terugwerkende kracht met ingang van 1 januari 2006 zal gelden.

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