

Vergaderjaar 2007–2008

31 441

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 juni 2008

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Decentraliseren langdurigheidstoelage	6
3. Op participatiebevordering gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen	13
4. Financiële en fiscale gevolgen	18
5. Ontvangen adviezen	22
6. Artikelsgewijs	22

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft over het wetsvoorstel van de regering tot wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met de decentralisering van de langdurigheidstoelage en op bevordering van maatschappelijke participatie gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen (Kamerstukken II 2007/08, 31 441) een aantal vragen en opmerkingen ter beantwoording aan de regering voorgelegd. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het schriftelijk verslag. In het verslag hebben de leden van de fracties van de CDA, PvdA, SP, ChristenUnie, VVD en PVV een aantal vragen gesteld welke in dit verslag zijn opgenomen. De leden van de SGP-fractie hebben aangegeven op dit moment geen vragen te hebben. Hieronder zijn de antwoorden op deze vragen opgenomen. De volgorde van de beantwoording van de vragen wijkt in enkele gevallen af van de volgorde in het schriftelijke verslag teneinde de vragen zo veel mogelijk in samenhang te beantwoorden.

1. Inleiding

Alvorens in te gaan op de beantwoording van de gestelde vragen hecht de regering eraan een korte schets te geven van hetgeen onderhavig wetsvoorstel beoogt omdat tegen deze achtergrond de antwoorden gelezen moeten worden. De regering decentraliseert de langdurigheidstoelage en geeft gemeenten meer ruimte voor op participatie gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen. Hiermee beoogt de regering de participatiebevorderende werking van de Wet werk en bijstand (WWB) te versterken. Voor de personen die nu langdurig van

een laag inkomen afhankelijk zijn én om te voorkomen dat jongeren nu een achterstand oplopen waardoor zij later van een laag inkomen afhankelijk zijn.

De langdurigheidstoeslag wordt zoveel mogelijk een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Zij bepalen daarbij zelf wat langdurig is, wat een laag inkomen is en onder welke omstandigheden er sprake is van een gebrek aan arbeidsmarktperspectief.

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om huishoudens met schoolgaande kinderen op eenvoudiger wijze te betrekken bij activiteiten die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van kinderen.

Gemeenten krijgen dus een belangrijker rol. De regering acht dit gerechtvaardigd omdat gemeenten, zowel waar het gaat om de arbeidsre-integratie als de participatie van jongeren, reeds belangrijke verantwoordelijkheden hebben. Als democratisch gelegitimeerde bestuursorganen verkeren zij in de positie om via lokaal maatwerk een effectief beleid vorm te geven en uit te voeren.

Categoriaal beleid kan gemeenten nimmer van de verplichting ontslaan om *individueel* maatwerk te leveren. De individualiserende toepassing, zoals die is vastgelegd in artikel 18, eerste lid, van de WWB, is een noodzakelijke voorwaarde om recht te doen aan de vangnetfunctie van de WWB. Zoals de regering zal toelichten, vloeit de individualiserende toepassing ook voort uit het gelijkheidsbeginsel.

De leden van de CDA-fractie vragen bevestiging van de regering dat andere vormen van categoriale (bijzondere) bijstand niet passen in het door de regering in dit wetsvoorstel geschetste eindbeeld. De regering antwoordt dat het wetsvoorstel uitwerking geeft aan een aantal voornemens die geformuleerd zijn in respectievelijk het coalitieakkoord en het bestuurlijk akkoord met gemeenten, die beiden zijn gericht op het versterken van participatie, en aan een motie die door de Tweede Kamer is aangenomen¹ om gemeenten meer mogelijkheden te geven om gerichte inkomensondersteuning te verlenen aan specifieke groepen op zodanige wijze dat er een financiële prikkel blijft bestaan voor betrokkenen om (meer) te gaan werken. Om de gevolgen van de uitwerking van deze voornemens te schetsen heeft de regering gemeend deze te moeten beschrijven in een samenhangend eindbeeld. De regering is niet voornemens met nieuwe voorstellen voor uitbreiding van de mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering erop toeziet dat er ook feitelijk geen andere vorm van categoriaal beleid door gemeenten wordt uitgevoerd. Welke sancties kan de regering toepassen bij eventuele overtreding door gemeenten? De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering de naleving van de overige algemene randvoorwaarden die gesteld zijn (zoals te lezen op pagina 8 van de memorie van toelichting) zal controleren.

De regering wijst er op dat controle op een juiste wetsuitvoering door het college van burgemeester en wethouders primair geschiedt door de gemeenteraad. Daar waar de gemeenteraad die rol niet adequaat oppakt of, zoals in de praktijk een enkele keer is gebleken, juist het college uitnodigt tot een met de wet strijdige uitvoering, is een taak weggelegd voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als verantwoordelijke voor het rijkstoezicht. Indien een rechtmatigheidstekortkoming gekwalificeerd wordt als een ernstige tekortkoming kan aan de gemeente een aanwijzing worden gegeven gericht op een rechtmatige wetsuitvoering. Indien de gemeente deze aanwijzing niet opvolgt, leidt dat tot een korting op haar budget voor het WWB inkomensdeel.

In de op 24 april jl. aan de Tweede Kamer gezonden kabinetsreactie op het rapport «Van specifiek naar generiek» wordt evenwel aangekondigd dat het rijkstoezicht op grond van de WWB zal vervallen en dat het wetsvoorstel daartoe uiterlijk eind 2009 bij de Tweede Kamer aanhangig zal worden

¹ Kamerstukken II 2006/07, 24 515, nr. 108.

gemaakt. Wel zal de bevoegdheid van de minister van SZW tot het geven van een aanwijzing en het opleggen van een korting gehandhaafd blijven. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de in de Gemeentewet opgenomen toezichtsinstrumenten, zoals schorsing, vernietiging of de taakverwaarlozingsregeling. Het spreekt voor zich, gelet op de bestuurlijke verhouding tussen rijk en gemeenten, dat toepassing van zowel de aanwijzing op grond van de WWB als de generieke instrumenten op grond van de Gemeentewet zeer terughoudend plaats vindt en alleen bij wijze van «ultimum remedium».

De leden van de PvdA fractie vragen de regering om haar stelling dat kinderen die in armoede opgroeien ook later in armoede leven, met feiten te onderbouwen.

Omdat er geen recent Nederlands onderzoek is dat hier uitsluitsel over geeft, heeft de regering het SCP gevraagd een lange termijn onderzoek te doen naar het zogenaamde littekeneffect. In dit onderzoek worden kinderen die in 1986 in een arm gezin woonden, opnieuw opgezocht en gevraagd naar hun huidige leefsituatie. Dit rapport wordt naar verwachting eind 2010 opgeleverd. Hiermee is ook de vraag beantwoord die de SP stelt naar de stand van zaken van het onderzoek naar de achtergronden en langetermijneffecten van armoede bij kinderen.

Gemeenten krijgen de mogelijkheid op participatiebevordering gerichte voorzieningen aan te bieden aan huishoudens met schoolgaande kinderen die in armoede leven. Hiertoe behoren ook bijkomende schoolkosten. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering met een of meer voorbeelden kan toelichten waaruit deze «bijkomende» schoolkosten kunnen bestaan? De regering antwoordt hierop dat voor deze kosten bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de kosten voor schrijfmateriaal, schriften, kosten voor schoolreisjes, evt. luizencape die op sommige scholen verplicht is gesteld, de kosten voor een kluisje en dergelijke. De regering acht het niet wenselijk hier een normatieve of limitatieve opsomming aan te verbinden.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom geen minimum- en maximumnormen voor de langdurigheidstoelage zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Zij verwachten dat met zulke normen beter kan worden gegarandeerd dat het generiek inkomensbeleid dat het rijk voert, niet wordt doorkruist. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering voornemens is om ondergrenzen aan te geven ten aanzien van de langdurigheidstoelage en zo nee, waarom niet. Ook leden van de SP-fractie stellen vergelijkbare vragen en zij vragen bovendien of de regering ook voornemens is om landelijke kaders te scheppen rond de invulling van de begrippen langdurig, laag en inkomen en gebrek aan arbeidsmarktperspectief. In het bijzondere wijzen de leden van de SP-fractie hierbij op het ontstaan van rechtsongelijkheid op het terrein van inkomensondersteuning. Zij vragen of er naar mening van de regering grenzen zijn aan de rechtsongelijkheid.

In antwoord op deze vragen en opmerkingen reageert de regering als volgt. De regering is van mening dat bij een decentralisatie het opleggen van landelijke normen en inkadering van genoemde begrippen niet passend is. De systematiek van de WWB is er op gebaseerd dat daar waar gemeenten zelf (financiële) verantwoordelijkheid dragen gedereguleerd kan worden. Gemeenten worden bij de langdurigheidstoelage (net als voor de overige bijzondere bijstand het geval is) financieel verantwoordelijk. Daarbij past ook beleidsmatige verantwoordelijkheid. De regering verwacht dat zowel beleidsmatige als financiële overwegingen gemeenten terughoudend zullen stemmen waar het gaat om de hoogte van de langdurigheidstoelage. Immers, een al te hoge langdurigheidstoelage zal kunnen leiden tot armoedevalproblematiek met als gevolg een lagere uitstroom uit de bijstand, waar de gemeente de financiële gevolgen van

ondervindt. Anderzijds zal de gemeente niet af kunnen zien van het opnemen van een langdurigheidstoeslag in het gemeentelijk beleid. Van belang is dat in deze sprake is van een gebonden bevoegdheid. De wet schrijft voor dat de gemeenteraad een verordening maakt over de langdurigheidstoeslag op de aangegeven aspecten. Op deze wijze is – zij het niet in de zin van een financiële norm – een ondergrens gewaarborgd. Doordat geen landelijke normen zijn vastgesteld, kan de gemeente de hoogte van de langdurigheidstoeslag afstemmen op de lokale omstandigheden. Dit betekent dat – anders dan in een landelijk systeem mogelijk is – zowel naar tijd als plaats gevarieerd kan worden al naar gelang arbeidsmarkt-omstandigheden en andere specifieke omstandigheden dit noodzaken.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft om gemeenten te verplichten in de verordening speciale aandacht te besteden aan Wajong'ers? Zij wijzen in dit verband op de motie-Heerts 28 333, nr. 88, waarin gevraagd wordt te bevorderen dat de uitkeringsverhoging van WAO-, WAZ- of Wajonggerechtigden bijdraagt aan het streven naar inkomensverbetering.

De regering reageert als volgt. Als gevolg van de verhoging van genoemde uitkeringen per 1 juli 2007 naar 75% van het laatstverdiende loon, was in een beperkt aantal gevallen sprake van het verlies van het recht op langdurigheidstoeslag. Overigens blijkt dit bij nadere beschouwing bij Wajongers niet het geval, omdat deze o.a. als gevolg van het buiten beschouwing laten van de jonggehandicaptenkorting bij de bepaling van de hoogte van het inkomen hun recht op langdurigheidstoeslag behielden. Met de voorgenomen wetswijziging vervalt de strikte inkomensgrens die thans geldt. Gemeenten kunnen de inkomensgrens zelf vaststellen en hierbij een glijdende schaal introduceren. Dit betekent dat ook personen met een inkomen iets hoger dan het relevante sociaal minimum in dergelijke gemeenten tot de doelgroep van de langdurigheidstoeslag kunnen gaan behoren. Bij het bepalen van het recht op bijzondere bijstand, waar de langdurigheidstoeslag een bijzondere vorm van wordt, kan geen onderscheid worden gemaakt naar de bron van het inkomen. Om deze reden is er geen noodzaak een verplichting op te nemen om aan Wajongers specifieke aandacht te besteden.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom gemeenten niet verplicht worden ook een verordening op te stellen voor verstrekking van (de overige vormen van) bijzondere bijstand. Reden hiervoor is – naar de mening van de regering – dat in het algemeen maatwerk dient te worden betracht waarbij rekening moet worden gehouden met de omstandigheden van het individuele geval, hetgeen zich niet in algemene regels laat vatten. Per geval dient afzonderlijk te worden bekeken of bijzondere bijstand noodzakelijk is en welke kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. Het opstellen van een verordening door de gemeenteraad past niet in dit systeem van verantwoordelijkheidsverdeling. Daar waar het de langdurigheidstoeslag betreft meent de regering dat, gezien de plaats die de langdurigheidstoeslag inneemt in het stelsel van inkomensondersteuning, de kenbaarheid van de voorwaarden waaronder de langdurigheidstoeslag wordt verstrekt van zodanig belang is dat deze door de gemeenteraad dienen te worden vastgesteld en dat de totstandkoming van deze regels de uitkomst is van een openbaar debat in een rechtstreeks democratisch gekozen orgaan.

De leden van de SP-fractie vragen welke ambities de regering heeft als het gaat om de groep mensen die nu gebruik maakt van de langdurigheidstoeslag, de langdurige minima, te verminderen.

Een van de ambities van de regering is de participatie op de arbeidsmarkt substantieel te vergroten. De regering stelt geen specifieke doelstelling op ten aanzien van de omvang van de doelgroep die in aanmerking zou

komen voor de langdurigheidstoelage, mede omdat de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de randvoorwaarden wordt gedecentraliseerd naar gemeenten.

Ook de leden van de SP-fractie zijn van mening dat werk een belangrijk middel is tegen armoede, maar gezien de grote en groeiende groep werkende armen is werk niet de enige remedie. Zij vragen of de regering deze mening deelt en wat de verwachte kwantitatieve effecten van de voorgenomen wetswijziging voor deze groep werkende armen zijn? De regering is het niet eens met de stelling van de SP-fractie dat sprake is van een grote en groeiende groep werkende armen. Door de voorgestelde wetswijziging kunnen gemeenten ook werkenden met een laag inkomen die geen perspectief hebben dit door progressie op de arbeidsmarkt te vergroten in aanmerking komen voor de langdurigheidstoelage. Aangezien gemeenten de vormgeving bepalen kan de regering over het verwachte kwantitatieve effect geen uitspraak doen.

Er wordt aangegeven dat gemeenten categoriale bijzondere bijstand kunnen verstrekken ten behoeve van «de kosten van deelname van schoolgaande kinderen aan sport, cultuur of andere activiteiten gericht op maatschappelijke participatie van kinderen; het is de bedoeling deze categoriale bijzondere bijstand zoveel mogelijk in natura te verstrekken, tenzij er redenen zijn hiervan af te wijken». De leden van de SP-fractie vragen wat wordt verstaan onder «zoveel mogelijk» en wat «redenen zijn om hiervan af te wijken»? Zij verzoeken de regering een aantal denkbeeldige voorbeelden te geven.

De wet (onderdeel G van het voorstel) bepaalt dat in gevallen waarin het niet doelmatig is de gemeente kan afzien van natura-verstrekking. In de memorie van toelichting heeft de regering hiervan als voorbeeld gegeven de situatie waarin de gemeente niet met alle sportverenigingen afspraken heeft kunnen maken over gereduceerde lidmaatschappen en daarom tot vergoeding van werkelijk gemaakte kosten overgaat.

De regering stelt dat met de wetswijziging gemeenten de langdurigheidstoelage moeten blijven verstrekken. De hoogte van de toeslag en de invulling van de begrippen langdurig, laag inkomen en gebrek aan arbeidsmarktperspectief worden nu overgelaten aan het gemeentebestuur. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat hierdoor de kans bestaat dat mensen in gelijke gevallen in verschillende gemeenten andere ondersteuning zullen ontvangen en wat hierover haar oordeel is.

De regering antwoordt als volgt. De overweging om de langdurigheidstoelage te decentraliseren is mede ingegeven door de wens om gemeenten in staat te stellen de langdurigheidstoelage in te passen in het lokale re-integratiebeleid. In die zin acht de regering verschillen tussen gemeenten een logische uitkomst. Deze verschillen zijn niet willekeurig, maar de uitkomst van democratische besluitvormingsprocessen.

De leden van de SP-fractie vragen of is voorzien in een evaluatie van het wetsvoorstel. Zo, ja, wanneer kan de Kamer de resultaten van deze evaluatie ontvangen? Zo, neen, bij welke gelegenhe(i)d(en) zal de Kamer geïnformeerd worden over de mate waarin de met het wetsvoorstel beoogde doelstellingen worden bereikt?

Het wetsvoorstel voorziet niet in een afzonderlijke evaluatiebepaling. Wel heeft de regering aangekondigd de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) te vragen onderzoek te doen naar de wijze waarop de langdurigheidstoelage in de praktijk wordt vormgegeven. Dit onderzoek wordt een jaar na inwerkingtreding uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie stellen dat door het categoriaal maken van een deel van de langdurigheidstoelage voor mensen die op zoek zijn naar werk de prikkel om de arbeidsmarkt op te gaan ook «langdurig» zal verminderen. De VVD is benieuwd hoe de regering dit probleem op lost. De leden van de PVV-fractie vragen de regering een inschatting te geven van het risico dat van een extra financiële tegemoetkoming een demotiverende werking uitgaat om een baan te zoeken.

Naar de mening van de regering is van het veronderstelde effect geen sprake. Op dit moment is sprake van een landelijke «categoriale» regeling (een regeling *sui generis*). Wie aan de centraal vastgelegde voorwaarden voldoet, heeft recht op een landelijk vastgesteld bedrag. De regering is van mening dat met de decentralisatie een betere afstemming van deze bedragen op de lokale situatie ontstaat, waarbij gemeenten (vanwege de financiële stimulans die van het financieringssysteem voor algemene bijstand uitgaat) er belang bij hebben de langdurigheidstoelage niet zodanig hoog vast te stellen dat werkloosheidsvaleffecten worden versterkt. Doordat gemeenten de mogelijkheid krijgen om de langdurigheidstoelage ook te verstrekken aan werkenden met een laag inkomen zonder perspectief om dit inkomen op de arbeidsmarkt verder te vergroten, worden de werkloosheidsvaleffecten juist verkleind.

De VVD vraagt of door het ontbreken van een sollicitatieplicht als voorwaarde voor de langdurigheidstoelage mensen langdurig worden «vastgezet» in armoede.

In antwoord hierop stelt de regering dat de WWB bepaalt dat in individuele gevallen op grond van dringende redenen ontheffing kan worden verleend van de arbeids- en re-integratieverplichtingen zoals genoemd in artikel 9 van de WWB. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Het verstrekken van langdurigheidstoelage leidt niet tot ontheffing van deze verplichtingen. Gemeenten hebben en behouden de mogelijkheid om indien niet aan deze verplichting is voldaan het recht op langdurigheidstoelage te onthouden.

De VVD stelt vragen bij het negatieve effect dat het actief benaderen van doelgroepen zal hebben op de arbeidsmoraal van werkzoekenden en mensen die tegen een laag inkomen werken.

De regering keert zich om twee redenen tegen de veronderstelling van de VVD. In de eerste plaats acht zij het terugdringen van niet-gebruik wenselijk omdat burgers die in gelijke omstandigheden verkeren op dezelfde wijze toegang tot die rechten moeten krijgen. Mensen die uit onwetendheid hun rechten niet effectueren en daardoor onnodig in financiële problemen komen, doen bovendien op een ander moment mogelijk een veel zwaardere aanspraak gelden op maatschappij of overheid. In de tweede plaats staat de nieuwe langdurigheidstoelage ook open voor mensen die tegen een laag inkomen werken en geen perspectief hebben om dit inkomen te verbeteren.

2. Decentraliseren langdurigheidstoelage

De CDA-fractie vraagt waarom het criterium «gebrek aan arbeidsmarkt-perspectief» is opgenomen en of de mogelijkheid van het uitbreiden naar de groep werkenden daarmee niet in tegenspraak is.

Onder gebrek aan arbeidsmarktperspectief verstaat de regering, zoals ook moge blijken uit de memorie van toelichting, ook het gebrek aan perspectief om door middel van progressie op de arbeidsmarkt het inkomen te vergroten. Hiermee kan de gemeente het beleid zodanig vormgeven dat ook werkenden met een laag inkomen voor de langdurigheidstoelage in aanmerking kunnen komen. Daar vervalt het onderscheid tussen bijstandsontvangers zonder arbeidsmarktperspectief en werknemer met een laag inkomen die geen perspectief hebben op vergroting van hun

inkomen door promotie. De regering acht dit van belang omdat hiermee de werkloosheidsvalproblematiek kan worden verminderd. Tegelijkertijd acht de regering het onwenselijk dat werkloosheidsvalproblematiek in de hand wordt gewerkt door toekenning aan degenen die naar het oordeel van de gemeente wél perspectief hebben op de arbeidsmarkt.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie willen graag inzicht in het aantal mensen dat op dit moment in aanmerking komt voor een langdurigheidstoeslag. Zij vragen de regering om beargumenteerd aan te geven of deze groep ruwweg gelijk zal blijven in omvang.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering verwacht dat als gevolg van verruiming van de mogelijkheden voor de verstrekking van de langdurigheidstoeslag het aantal verstrekkingen zal stijgen. Zij vragen of de regering in dat geval bereid is extra budget toe voegen aan het gemeentefonds om deze extra uitgaven te compenseren.

Volgens de meest recente cijfers die de regering ter beschikking staan zijn er 105 duizend ontvangers van langdurigheidstoeslag in 2007 (dit zijn voorlopige cijfers die nog kunnen worden bijgesteld). Door de verruiming van bevoegdheden kunnen gemeenten aan meer huishoudens langdurigheidstoeslag verstrekken dan tot dusver. De keuze hiervoor dienen gemeenten echter zelf af te wegen ook tegen andere bestedingsalternatieven. Gemeenten kunnen een eventuele uitbreiding van de doelgroep financieren uit de middelen die in het kader van deelakkoord participatie met de VNG aan het gemeentefonds zijn toegevoegd (voor een overzicht zie paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). De verdeling van het gemeentefonds is kostengeoriënteerd. De relevante verdeelmaatstaven binnen het gemeentefonds van de middelen voor de langdurigheidstoeslag zijn het aantal bijstandontvangers en het aantal huishoudens met een laag inkomen (drempel). Het bedrag per bijstandontvanger en huishouden met een laag inkomen (drempel) dat een gemeente ontvangt ligt vast. Als de aantallen bijstandontvangers en huishoudens met een laag inkomen (drempel) stijgen/dalen neemt ook de relatieve omvang binnen het gemeentefonds van het beschikbare budget voor dit taakgebied toe/af.

Om voor een langdurigheidstoeslag in aanmerking te komen moet een aanvraag worden gedaan. De CDA-fractie gaat er daarbij vanuit dat tegen een besluit op grond van de algemene regels bezwaar kan worden gemaakt.

In dit verband wijst de regering er op dat een aanvraag wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders, bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en dat het college besluit naar aanleiding van de aanvraag. De aanvrager kan volgens de Awb tegen dit besluit, niet zijnde een besluit van algemene strekking, bij het college bezwaar instellen.

De leden van CDA-fractie vragen of door de regering actief wordt bevorderd dat invoering van de langdurigheidstoeslag goed wordt voorbereid door gemeenten. De leden van de SP-fractie vragen of er gewerkt wordt aan een modelverordening.

In antwoord hierop meldt de regering dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de verzamelbrief van juni/juli 2008 aandacht besteedt aan het wetsvoorstel en de noodzaak van het opstellen van een verordening. De VNG ondersteunt gemeenten door het uitbrengen van een modelverordening. In de door de staatssecretaris van SZW aan uw Kamer aangeboden handreiking *gemeentelijk armoedebeleid* van Stimulansz¹ wordt eveneens ingegaan op de keuzes die gemeenten kunnen maken. Deze handreiking is onder gemeentelijke sociale diensten en gemeenteraden verspreid.

¹ Kamerstukken II 2007/09, 24 515, nr. 136.

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat gemeenten in de gemeentefondscirculaire van mei 2008 geïnformeerd worden over de wijze van overheveling, de omvang en de verdeling van het budget voor 2009 en volgende jaren. De leden van de CDA-fractie zien deze informatie ook graag in de nota naar aanleiding van het verslag tegemoet. De regering voldoet graag aan dit verzoek. In de zogeheten meircirculaire (BZK-kenmerk 2008-234587) van 20 mei 2008 is de volgende tekst opgenomen:

Decentralisatie langdurigheidstoelage

Het kabinet is met de VNG overeengekomen de langdurigheidstoelage te decentraliseren. Een voorstel om de Wet werk en bijstand (WWB) op dit punt te wijzigen zal naar verwachting in mei 2008 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het kabinet beoogt de decentralisatie per 1 januari 2009 inwerking te laten treden. Op dit moment wordt de langdurigheidstoelage via de specifieke uitkering voor de WWB gefinancierd (I-deel WWB). Er is daarbinnen geen apart budget voor de langdurigheidstoelage. De omvang van de overheveling naar het gemeentefonds is daarom bepaald op basis van de laatst bekende realisatiecijfers (gemeentelijke uitgaven) gecorrigeerd voor de volumeontwikkeling van de huidige doelgroep (WWB en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering). Het gaat om een bedrag van € 40 miljoen. Dit bedrag wordt toegevoegd aan het cluster Werk en Inkomen en verdeeld op basis van de verdeelmaatstaven huishoudens laag inkomen (drempel) en bijstandontvangers. – einde citaat

Op de website van het ministerie van BZK worden gemeenten in aanvulling op de circulaire via een rekenmodel geïnformeerd over de exacte wijze van verdeling van de middelen voor de langdurigheidstoelage.

In hoeverre acht de regering het logisch om 65-plussers niet langer uit te sluiten van de langdurigheidstoelage, nu de hoogte daarvan niet meer eenduidig gelijk wordt getrokken met het verschil tussen de norm voor 65-plussers en 65-minners, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. De leden van de SP-fractie vragen of de individualiserende werking ook geldt ten aanzien van de langdurigheidstoelage, komen bijvoorbeeld ook mensen van 65 jaar of ouder, die nu uitgesloten zijn van de langdurigheidstoelage, straks hiervoor wel in aanmerking?¹

De regering wijst er op dat de WWB een aparte ouderennorm kent voor personen van 65 jaar of ouder met onvolledige AOW-rechten. Deze ouderennorm sluit aan bij het reguliere AOW-niveau en is hoger dan het sociaal minimumniveau van personen jonger dan 65 jaar. Van een eenduidige gelijktrekking is overigens ook nu al geen sprake meer, doordat 65-plussers inmiddels naast de AOW recht hebben gekregen op generieke inkomenselementen in de vorm van de Tegemoetkoming AOW en het ouderenfornit bij de buitengewone uitgaven. Bovendien hebben de gemeenten de wettelijke mogelijkheid ten aanzien van personen van 65 jaar en ouder om categoriale bijzondere bijstand te verlenen. De regering acht het daarom niet logisch om de leeftijdsgrens van 65 jaar bij de langdurigheidstoelage te schrappen.

De langdurigheidstoelage wordt een vorm van bijzondere bijstand. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit betekent dat de langdurigheidstoelage ook wordt opengesteld voor groepen die nu geen langdurigheidstoelage kunnen krijgen, zoals studenten.

In antwoord hierop stelt de regering dat de langdurigheidstoelage zoveel mogelijk een gemeentelijke verantwoordelijkheid wordt. Zij bepalen daarbij zelf wat langdurig is, wat een laag inkomen is en onder welke omstandigheden er sprake is van een gebrek aan arbeidsmarktperspectief. Hoewel de wet niet centraal voorschrijft hoe dit laatste moet worden vormgegeven, lijkt het de regering niet voor de hand te liggen dat bijvoor-

¹ De overige elementen van de vraag die de leden van de SP-fractie stellen komen aan de orde in paragraaf 3.

beeld bij studenten al tijdens hun studie een toekomstig arbeidsmarkt-perspectief dan wel een uitzicht op inkomensverbetering afwezig wordt geacht.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over het voornemen tot decentralisering van de langdurigheidstoeslag. Zij zijn van mening dat het recht op de langdurigheidstoeslag afhankelijk zou moeten zijn van de hoogte van iemands inkomen. Nu kan het nog zo zijn dat iemand jaarlijks iets bijverdient, meer dan is toegestaan in het kader van de langdurigheidstoeslag, maar omdat het extra inkomen gekort wordt op de uitkering de persoon er financieel niet op vooruit gaat. Ondanks de inkomsten uit arbeid blijft de hoogte van het inkomen van de persoon gelijk aan het bijstandsniveau. Echter, hij of zij heeft geen recht meer op de langdurigheidstoeslag terwijl hij wel langdurig van een minimuminkomen afhankelijk is. Dit moedigt niet aan om naast de uitkering naar vermogen bij te verdienen, terwijl meedoen en participeren toch zo belangrijk is. Deze leden vragen het oordeel van de regering over deze situatie en in hoeverre de voorgenomen wetswijziging hier verandering in zal brengen. Op deze vragen antwoordt de regering dat met de voorgenomen wetswijziging gemeenten de bevoegdheid krijgen om zelf te bepalen wat een laag inkomen is en of ook werkenden met een laag inkomen in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag. Hiermee kan het optreden van genoemde effecten worden beperkt.

De leden van de SP-fractie vragen waaruit de verwachting blijkt dat de toekomstige regelingen op lokaal niveau de huidige doelgroep niet zullen uitsluiten en de hoogte van de lokale langdurigheidstoeslag ook weinig zal afwijken van de huidige landelijke regeling, waardoor zich geen grote inkomenseffecten zullen voordoen? Wat zijn «geen grote inkomenseffecten»? Is het ook de verwachting dat dit niet alleen geldt voor de huidige groep gebruikers, maar ook voor nieuwe gebruikers? Welke actie onderneemt de regering als blijkt dat de verwachtingen niet blijken uit te komen?

De regering baseert deze kwalitatieve verwachting op signalen uit de gemeentelijke praktijk, onder andere vanuit het uitvoeringspanel gemeenten. Voorts verwijst de regering naar het aangekondigde onderzoek dat IWI gevraagd wordt uit te voeren.

De leden van de SP-fractie delen de mening van de Landelijke Cliënten Raad (LCR) met betrekking tot ambtshalve verstrekking. Zij vragen of de regering bereid is de gemeenten de mogelijkheid te bieden om de langdurigheidstoeslag voor bepaalde groepen ambtshalve te verstrekken en zo neen, waarom niet.

De regering is van mening dat – net als voor andere onderdelen van de bijstandwet het geval is – alleen op aanvraag verstrekt dient te worden. Er zijn geen argumenten om voor de langdurigheidstoeslag een uitzondering op deze regel te maken. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel heeft de regering reeds toegelicht dat bij ongevraagde toekenning het risico bestaat van ongerichte verstrekking. Niet alle gegevensbestanden die bij een ambtshalve toekenning nodig zijn, zijn voldoende betrouwbaar. Dit kan ook betekenen dat wie niet door bestandsvergelijkingen in beeld komt, nooit in beeld komt. Een andere reden om niet tot ambtshalve verstrekking over te gaan is, dat door het indienen van een aanvraag betrokkene niet alleen aangeeft 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 een gerichte benadering, bijvoorbeeld op basis van vooraf gevulde formulieren kan vrijwel hetzelfde bereikt worden als hetgeen de leden van de SP-fractie en de regering beogen, namelijk een zo groot mogelijk bereik onder rechthebbenden op de langdurigheidstoeslag.

De gewijzigde wetgeving biedt gemeenten nog steeds de mogelijkheid om de langdurigheidstoelage als voorliggende voorziening te beschouwen voor de bijzondere bijstand. De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de langdurigheidstoelage niet gekoppeld dient worden aan de mogelijke toekenning van bijzondere bijstand. En zo neen, waarom niet?

De regering is van mening dat dit voortvloeit uit de ontstaansgeschiedenis en plaatsbepaling van de langdurigheidstoelage binnen het kader van de WWB. De rechtvaardiging van de langdurigheidstoelage is dat mensen die langdurig van een laag inkomen afhankelijk zijn over het algemeen geen mogelijkheden meer hebben om te reserveren voor (onverwachte) hoge kosten, zoals vervangingsuitgaven die na verloop van tijd onvermijdelijk zijn. Om deze reden acht de regering het nog steeds van belang dat gemeenten de mogelijkheid hebben om bij een verzoek om bijzondere bijstand voor dergelijke uitgaven na te gaan of deze uit eigen middelen waaronder begrepen de verstrekte langdurigheidstoelage kunnen worden voldaan.

Het aantal verstrekte langdurigheidstoelagen wordt niet gespecificeerd naar doelgroep, duur periode laag inkomen en hoogte van de toelage gemonitord, zoals de SP verzoekt. Via de Kernkaart Werk en Bijstand (<http://www.gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm>) kan eenieder per gemeente zien wat het aantal verstrekte langdurigheidstoelagen en de daarmee gemoeide kosten zijn. Het door de SP genoemde onderzoek van IWI is een eenmalig beschrijvend onderzoek. Anders dan de SP vraagt is hieraan geen beoordeling verbonden. Zoals eerder opgemerkt is de regering van mening dat bij een decentralisatie het opleggen van landelijke normen en inkadering van genoemde begrippen niet passend is.

De leden van de VVD-fractie vragen of werkkenden die geen perspectief hebben op de arbeidsmarkt en voldoen aan de door de gemeente gestelde voorwaarden een permanente toelage krijgen. Houden ook mensen met een kleine baan in een uitkeringssituatie recht op de langdurigheidstoelage, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. De regering antwoordt als volgt. De gemeente bepaalt in haar verordening wie tot de doelgroep wordt gerekend en welke voorwaarden precies gesteld worden. De gemeente bepaalt dus ook of mensen die in deeltijd werken in aanmerking voor de langdurigheidstoelage komen. Zolang men aan de door de gemeente gestelde voorwaarden voldoet, kan men een keer per 12 maanden de langdurigheidstoelage ontvangen.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat wordt gesteld dat categoriale bijzondere bijstand de gemeente ook nimmer van de verplichting van maatwerk kan ontheffen. Deze leden vragen zich af hoe de voorspelde verlichting van uitvoeringslasten bij de gemeenten hiermee strookt, als er kennelijk nog steeds op individueel niveau getoetst moet worden. Inderdaad, zo reageert de regering, volgt uit de verplichting tot het leveren van maatwerk dat de gemeente ook bij categoriale bijzondere bijstand op individueel niveau moet toetsen. Artikel 18, eerste lid, van de WWB bepaalt immers dat het college de bijstand afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Vorenbedoelde toets is echter van een andere orde dan bij aanvragen om individuele bijzondere bijstand. Bij laatstbedoelde aanvragen moet de gemeente alle feiten en omstandigheden afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang beoordelen en op grond daarvan het recht op en de hoogte van de bijzondere bijstand bepalen. Bij de categoriale bijzondere bijstand geeft het behoren tot de betreffende categorie recht op een tevoren door de gemeente bepaald bedrag aan bijzondere bijstand. Wat de gemeente vervolgens op grond van artikel 18, eerste lid, van de WWB op individueel niveau nog moet toetsen, is of er overigens aanleiding bestaat om de

bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden van de belanghebbende. Anders gezegd: waar bij individuele bijzondere bijstand alle feiten en omstandigheden moeten worden getoetst om het recht en de hoogte te bepalen, zijn dat recht en die hoogte bij categoriale bijzondere bijstand door de betreffende regeling gegeven en moet de gemeente nagaan of er aanleiding is om daar op individuele gronden een uitzondering te maken. Bij categoriale bijzondere bijstand is de toets dus beperkter dan bij individuele bijzondere bijstand waardoor de uitvoeringslasten verlicht worden. Wellicht ten overvloede merkt de regering op dat uitvoeringslasten geen reden mogen zijn om afbreuk te doen aan het in de WWB vastgelegde individualiseringsbeginsel.

Gemeenten hebben de mogelijkheid de doelgroep van de langdurigheidstoeslag te verruimen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot deze groep dan gaat worden. Naar aanleiding hiervan wijst de regering erop dat zij hierover geen uitspraak kan doen omdat gemeenten de voorwaarden bepalen om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoeslag.

De VVD vraagt of voor burgers de mogelijkheid bestaat, in geval van slechte voorlichting of een gebrekkige actieve rol van de gemeenten bij het wijzen op mogelijke regelingen, om na enkele jaren alsnog, met terugwerkende kracht, aanspraak te maken op deze rechten indien deze niet genoten zijn?

De regering antwoordt dat het mogelijk is om over periodes die voor de datum van aanvraag liggen, langdurigheidstoeslag toegekend te krijgen. Het wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging. Zie ook onderdeel 6 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen of de noodzaak die de regering bij de mogelijkheden tot verruiming voelt onrealistisch is vergeleken met de gevoelde noodzakelijkheid van financiële steun bij de burger. Deze vragen geven de regering aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De mogelijkheden tot verruiming die de regering biedt hebben betrekking op het onderscheid naar inkomensbron en de hoogte van dat inkomen. Waar deze in de huidige wet landelijk zijn vastgesteld en naar aanleiding van uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep zijn aangepast, geven gemeenten hier in de nieuwe situatie zelf invulling aan. Niet zozeer de behoefte om meer financiële steun te verlenen heeft aan deze keuze ten grondslag gelegen, als wel de mogelijkheid de voorwaarden en hoogte van de langdurigheidstoeslag beter in te passen in het gemeentelijk re-integratiebeleid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering gaat onderzoeken of en zo ja hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan de verordening die ten grondslag ligt aan de langdurigheidstoeslag.

De regering heeft IWI verzocht om de wijze waarop de langdurigheidstoeslag in de uitvoeringspraktijk wordt vormgegeven voor wat betreft de doelgroep, duur periode laag inkomen en de hoogte van de toeslag, een jaar na inwerkingtreding van de wet, te onderzoeken, zonder de gemeenten hierbij extra te belasten.

Ook vragen deze leden zich af of de lokale cliëntenraden betrokken worden bij het vaststellen van de plaatselijke verordening?

De regering antwoordt als volgt. De beleidsvoorbereiding is een gemeentelijke aangelegenheid. Uit de Evaluatie Cliëntenparticipatie WWB (Kamerstukken II 2006/07, 30 545, nr. 30) blijkt dat gemeenten voldoen aan hun wettelijke verplichting om regels op te stellen ten aanzien van de cliëntenparticipatie. Uit genoemd onderzoek blijkt de meerderheid van de gemeenten de cliëntenraad als waardevolle gesprekspartner ziet. Cliënten-

raden zijn over het algemeen positief over de mate waarin zij om advies worden gevraagd en de ruimte die ze hiervoor krijgen. Tot de regels die de gemeente moet opstellen behoort ook de wijze waarop leden van de cliëntenraad onderwerpen voor het overleg met de gemeenten kunnen agenderen. Cliëntenraden hebben dus ook zelf de mogelijkheid het initiatief te nemen om betrokken te worden bij de beleidsvoorbereiding. De regering acht het niet noodzakelijk specifieke regels te stellen omtrent de wijze waarop cliëntenraden worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding in het kader van lokale uitwerking van het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering gaat opleggen dat gemeenten een glijdende schaal moeten hanteren en zo nee waarom niet.

Een dergelijke verplichting past, zoals ook hiervoor omschreven, niet in de verantwoordelijkheidsverdeling die met de nieuwe wet ontstaat. De regering acht het overigens wel aannemelijk dat gemeenten glijdende schalen zullen hanteren.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie bij welk inkomen het recht op langdurigheidstoelage eindigt en wat de regering verder gaat doen om werken in een uitkeringssituatie meer te belonen dan nu. De regering wijst er op dat het wetsvoorstel geen bovengrens stelt. In het kader van de verlening van bijzondere bijstand hanteren gemeenten vaak een grens van 110% van het sociaal minimum, in een aantal gevallen wordt ook een grens van 120% van het sociaal minimum toegepast. Ten aanzien van de voornemens ter bevordering van de arbeidsinschakeling alleenstaande ouders verwijst de regering naar de brief van de staatssecretaris van SZW van 9 juni (Kamerstukken II 2007/08, 30 545, nr. 54) en de gedachtenwisseling hierover met uw Kamer.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of het mogelijk is dat iemand én categoriale bijzonder bijstand krijgt én langdurigheidstoelage.

Dit is, zo antwoordt de regering, mogelijk indien men aan de voorwaarden voldoet. Het recht op langdurigheidstoelage staat niet in de weg aan het verkrijgen van categoriale bijzondere bijstand. Wel heeft de wetgever bepaald dat bij de verstrekking van bijzondere bijstand de ontvangen langdurigheidstoelage door het college in aanmerking kan worden genomen. De WWB verplicht de gemeente in artikel 18 voorts tot maatwerk: «het college stemt de bijstand af op de omstandigheden, mogelijkheden en verplichtingen van de belanghebbende.»

In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting van onderhavige aanpassing van de WWB is de samenhang tussen de verschillende vormen van bijzondere bijstand als volgt verwoord: «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.»- einde citaat.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie hoe gekomen is tot de benoeming van de drie categorieën (ouderen, chronisch zieken en gehandicapten en gezinnen met schoolgaande kinderen) die in aanmerking komen voor categoriale bijzondere bijstand en of hier ook Wajongers onder vallen.

De regering wijst er op dat aan ouderen en aan chronisch zieken en gehandicapten op grond van artikel 35, derde lid, van de huidige WWB respectievelijk artikel 10, derde lid, Invoeringswet WWB reeds categoriale

bijzondere bijstand kan worden verstrekt. De genoemde bepaling uit de Invoeringswet wordt nu ongewijzigd overgenomen in de WWB zelf. Hierbij is dus geen sprake van een nieuwe doelgroep ten aanzien waarvan categoriaal beleid kan worden gevoerd.

De regering is – in het licht van haar doelstellingen zoals ook vervat in het coalitieakkoord en uitgewerkt in de memorie van toelichting – van mening dat deelname aan maatschappelijke en op ontwikkeling gerichte activiteiten van jongeren van groot belang is en dat financiële overwegingen hier niet aan in de weg mogen staan. Om deze reden wordt thans voorgesteld het voor gemeenten eenvoudiger te maken om deze groep te ondersteunen.

Bij het bepalen van het recht op bijzondere bijstand mag geen onderscheid worden gemaakt naar de bron van het inkomen. Wajongers vallen dus op gelijke voet als anderen met een minimuminkomen onder de werkingssfeer van de bijzondere bijstand. Als zij voldoen aan de voorwaarden van de categoriale regeling voor chronisch zieken en gehandicapten die de gemeente stelt, dan hebben zij hier op dezelfde wijze recht op. De regeling gericht op participatiebevordering voor gezinnen met schoolgaande kinderen, heeft betrekking op kinderen voor wie kinderbijslag wordt ontvangen (tot 18 jaar) en die onderwijs of een beroepsopleiding volgen. Dit betreft dus niet jongeren met een Wajong-uitkering, omdat deze uitkering alleen aan personen vanaf 18 jaar wordt verstrekt. Voor personen met een Wajong-uitkering die zelf kinderen hebben, geldt dat ze voor de hén ten laste komende kinderen wél gebruik kunnen maken van de regeling gericht op participatiebevordering.

De regering benadrukt dat in gevallen waarin de categoriale regelingen niet voorzien de gemeente beoordeelt of in de individuele situatie sprake is van omstandigheden die aanleiding geven tot het verstrekken van (individuele) bijzondere bijstand.

De leden van de CU vragen zich af of ook bijvoorbeeld WW-ers recht kunnen krijgen op bijzondere bijstand en zo ja, wie bepaalt dan of er sprake is van vergelijkbare omstandigheden en of hiertegen in beroep kan worden gegaan.

Deze vraag geeft de regering aanleiding tot de volgende reactie. De WWB bepaalt dat een recht op bijzondere bijstand bestaat voor zover de alleenstaande of het gezin niet over de middelen beschikt om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoelage, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm. Voor de verlening van bijzondere bijstand is het dus geen vereiste dat men algemene bijstand krachtens de WWB ontvangt. Ook degene die uit een andere bron dan de WWB beschikt over een inkomen dat naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet toereikend is ter voorziening in bepaalde bijzondere noodzakelijke kosten kan een beroep doen op bijzondere bijstand. De beoordeling van omstandigheden en het eventueel verlenen van bijzondere bijstand vindt plaats door het college van burgemeester en wethouders en leidt tot een beschikking, waartegen volgens de Awb bezwaar en beroep openstaat.

3. Op participatiebevordering gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen

De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat verstrekking in natura via de vereniging, zou kunnen betekenen dat sportverenigingen en anderen meer dan nu het geval is weten welke kinderen een beroep op de bijstand doen. Dit zou bijvoorbeeld vanwege schaamtegevoelens kunnen leiden tot een ongewenst niet-gebruik. Zij vragen hoe de regering dit wil proberen te voorkomen.

De regering reageert als volgt. De ervaring in veel gemeenten wijst uit dat er mogelijkheden zijn om dit risico op niet-gebruik te beperken. Bijvoorbeeld door inschakeling van het Jeugdsportfonds als intermediair of het benutten van een gemeentelijke kortingspas die voor iedereen beschikbaar is, maar voor minima (bijna) gratis is. Overigens gaat de regering er vanuit dat in veel verenigingen reeds bekend is, bijvoorbeeld op basis van het betaalgedrag, dat sprake is van mogelijk financiële problemen bij betreffende huishoudens. Juist door de betrokkenheid van verenigingen te vergroten wordt niet alleen de kans vergroot dat kinderen alsnog mee kunnen doen aan sport of andere activiteiten, maar wordt mogelijk eveneens de bekendheid met andere gemeentelijke regelingen vergroot, waardoor het niet-gebruik juist afneemt. Hiermee meent de regering tevens een antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of gemeenten automatisch bijstandsgezinnen met schoolgaande kinderen gaan benaderen met het aanbod in natura of dat deze ouders daartoe zelf een verzoek moeten doen.

De leden van de CDA-fractie vragen om concrete voorbeelden van de wijze waarop de naturaverstrekking vorm kan krijgen en een oordeel over wat reëel en wenselijk is. Gemeenten zijn het beste in staat te beoordelen of het mogelijk en wenselijk is, om zoals de leden van de CDA-fractie vragen, het lidmaatschap van sportvereniging of muziekschool rechtstreeks te betalen of dat er andere manieren zijn om dit vorm te geven. Via eerdergenoemde handreiking «gemeentelijk armoedebeleid» worden gemeenten ook op ideeën gebracht om dergelijke keuzes te maken. Gemeenten geven zelf vorm en inhoud aan het pakket aan voorzieningen dat in het kader van maatschappelijke participatie wordt aangeboden. De regering acht het daarom niet gepast een oordeel te geven over hetgeen reëel en wenselijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer van maatschappelijke participatie kan worden gesproken: lidmaatschap van één sportclub of kan er ook sprake zijn van stapeling van een of meer sporten en/of stapeling van sport en muziek. Deze leden vragen voorts of de verstrekking van voor de sport noodzakelijke kleding ook onder de ondersteuning kan vallen en of naar het oordeel van de regering sprake moet zijn van een volledig vrije keuze voor de sport.

De regering geeft in het wetsvoorstel geen afbakening van het begrip en bij welke mate van deelname aan welke activiteiten gesproken kan worden van voldoende deelname om te spreken van maatschappelijke participatie. Oogmerk van de regering is dat de deelname wordt vergroot. Gemeenten kunnen in beleidsregels aangeven wat de reikwijdte is van het aanbod voor voorzieningen in natura en welke voorwaarden hierbij gelden.

De leden van de CDA fractie vragen aan welke activiteiten wordt gedacht om te bevorderen dat de groep niet-bijstandsgerechtigde minima die veelal onbekend zal zijn ook gebruik gaat maken van deze nieuwe mogelijkheid. De leden van de ChristenUnie fractie stellen een vergelijkbare vraag.

Gemeenten hebben een aantal instrumenten tot hun beschikking om minima te wijzen op de mogelijkheden van bijzondere bijstand, zo reageert de regering. Bijvoorbeeld door voorlichting of het inzetten van maatschappelijke organisaties. Voorbeelden hiervan staan in de handreiking gemeentelijk armoedebeleid. Daarnaast is een handreiking bestandskoppeling vrijwel gereed en heeft het CBP toestemming gegeven om een pilot uit te voeren waarbij bestanden worden gekoppeld met de belastingdienst.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een concreet voorbeeld van een situatie waarin door middel van een individualiserende toepassing van de wet de bijzondere bijstand tevens verstrekt zal moeten worden aan degene die niet primair tot de doelgroep behoort maar voor het overige in vergelijkbare omstandigheden verkeert. De leden van de SP-fractie stellen een vergelijkbare vraag. Zij schrijven: «Er wordt gesteld dat uit het «oogpunt van rechtsgelijkheid er door middel van een individualiserende toepassing van de wet, de bijzondere bijstand eveneens verstrekt moet worden aan degene die niet primair tot de doelgroep behoort». Wat betekent dit nu precies in de praktijk?»

Aan de jurisprudentie¹ is door de regering het volgende voorbeeld ontleend. De gemeente voert een categoriaal bijzondere bijstandsbeleid, inhoudende dat in bepaalde situaties bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen kan worden verstrekt aan minima die gedurende minimaal drie jaar de zorg voor minderjarige kinderen hebben en aan personen van 65 jaar en ouder die gedurende drie jaar een minimaal inkomen hebben. Een alleenstaande jonger dan 65 jaar doet een beroep op dit beleid omdat hij van mening is dat hij in vergelijkbare omstandigheden verkeert als personen van 65 jaar en ouder. De gemeente wijst de aanvraag af omdat de belanghebbende niet feitelijk tot de doelgroep behoort. De Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) is van oordeel dat dit besluit van de gemeente moet worden vernietigd en overweegt daarbij het volgende. De motieven die ten grondslag liggen aan de keuze van de gemeente om categoriale bijstand te verstrekken voor duurzame gebruiksgoederen aan personen van 65 jaar en ouder die gedurende drie jaar een minimum inkomen hebben, gelden niet uitsluitend voor deze groep. Ook bij jongere personen die gedurende ten minste drie jaar een minimum inkomen hebben, valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat zij ten gevolge van in of bij die personen gelegen omstandigheden veroorzaakte hoge kosten van verwarming en kosten in verband met ziekte, niet of minder in staat zijn te reserveren voor vervanging van duurzame gebruiksgoederen. Ook personen die jonger zijn dan 65 jaar en om medische redenen ontheven zijn van de arbeidsverplichtingen hebben over het algemeen weinig uitzicht op verbetering van hun inkomenspositie. Beide groepen verkeren ook met betrekking tot hun invloed hierop in vergelijkbare omstandigheden. De Raad heeft geen argumenten aangetroffen ter rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid naar leeftijd met betrekking tot het aanvragen en verlenen van bijzondere bijstand in de kosten van duurzame gebruiksgoederen. De Raad concludeert dat niet kan worden gezegd dat, indien de aanvrager niet behoort tot de groep van personen van 65 jaar en ouder die gedurende ten minste drie jaar een minimum inkomen hebben, doch jonger is dan 65 jaar en in vergelijkbare omstandigheden verkeert, het gemaakte onderscheid naar leeftijd gerechtvaardigd wordt door objectieve en redelijke gronden. De Raad geeft hierbij wel aan dat dit naar zijn oordeel overigens niet inhoudt dat een ieder met een meerjarig minimuminkomen zonder meer voor bijzondere bijstand voor de categoriale regeling voor duurzame gebruiksgoederen in aanmerking dient te worden gebracht.

Van voor het overige in vergelijkbare omstandigheden verkeren is ook sprake in de situatie dat de aard van het inkomen een voorwaarde is voor het recht op categoriale bijzondere bijstand. Bijvoorbeeld in de situatie dat de gemeente de categoriale bijzondere bijstand alleen openstelt voor mensen met een algemene bijstandsuitkering. In deze situaties geldt dat de hoogte en niet de aard van het inkomen bepalend moet zijn voor het recht. In het gegeven voorbeeld komen dus ook mensen met een andersoortig inkomen dan algemene bijstand in aanmerking voor de categoriale bijzondere bijstand als dat inkomen qua hoogte overeenkomt met de algemene bijstandsuitkering.

¹ LJN: AI0636, Centrale Raad van Beroep, 4 juli 2003, 02/1322 NABW.

Aan de leden van de SP-fractie die willen weten of ook andere groepen aanspraak maken op een computer antwoordt de regering dat dit afhankelijk is van de reden van aanvraag en voorwaarden die de gemeente aan de toekenning verbindt. De gemeente stelt beleidsregels op waaruit kan worden afgeleid aan wie, in welke gevallen en waarom een computer in natura verstrekt kan worden. Daar waar – conform de bedoeling van de regering – sprake is van een samenhang met de positie van minderjarige kinderen in gezinnen met een laag inkomen aan wie om reden van het voorkomen van het vroegtijdig ontstaan van een achterstand in maatschappelijke participatie en ontwikkeling bijstand wordt aangevraagd, ligt het niet voor de hand dat snel sprake is van andere overeenkomstige gevallen. Een uiteindelijke oordeel hierover is aan de rechter en komt tot uitdrukking in de op dit punt te vormen jurisprudentie.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich nauwelijks voorstellen dat daar waar de doelgroep de minderjarige kinderen zijn zich situaties kunnen voordoen waarin mensen die niet minderjarig zijn toch een beroep op deze ondersteuning zouden kunnen doen. Zij achten dit ook zeer ongewenst en roepen de regering op om dan toch te bezien op welke wijze in het wetsvoorstel deze individualiserende toepassing kan worden voorkomen.

Met betrekking tot dit laatste merkt de regering in algemene zin op dat individualiserende toepassing een noodzakelijke voorwaarde is om recht te doen aan de vangnetfunctie van de WWB. Individualiserende toepassing vloeit ook voort uit de hiervoor besproken betekenis van het gelijkheidsbeginsel. Dat laat onverlet dat de regering de leden van de CDA-fractie kan volgen waar het de afbakening van de doelgroep betreft. Terzake heeft naar ons oordeel het volgende te gelden. Het recht op de onderhavige vorm van bijzondere bijstand komt niet toe aan het minderjarige kind zelf, maar aan de ouder(s) van dat kind. Dit volgt uit artikel 35, vijfde lid («een persoon met een hem ten laste komend kind dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt»), in samenhang met artikel 4, onderdeel e, van de WWB (waar een ten laste komend kind is gedefinieerd als «het kind jonger dan 18 jaar voor wie de alleenstaande ouder of het gehuwde aanspraak op kinderbijslag kan maken»). Mede gelet op het feit dat artikel 13, eerste lid, onderdeel e, van de WWB bepaalt dat degene die jonger is dan 18 jaar geen recht heeft op bijstand, kan het minderjarige kind dus niet zelf in aanmerking komen voor deze vorm van bijzondere bijstand. Wij zien op deze regel één uitzonderingsmogelijkheid, namelijk als het minderjarig kind zelf een kind heeft. In deze situatie kan de gemeente met toepassing van artikel 16, eerste lid, van de WWB (zeer dringende redenen) in afwijking van het bepaalde in artikel 13, eerste lid, onderdeel e, van de WWB toch bijstand verlenen, ook in de onderhavige vorm van bijzondere bijstand. De regering acht deze vorm van individualiserende toepassing in overeenstemming met de hiervoor in algemene zin gemaakte opmerkingen over die toepassing. Volledigheidshalve merken wij op dat artikel 35, vijfde lid, van de WWB niet, en ook niet via individualiserende toepassing, recht kan geven aan ouder(s) met een meerderjarige kind omdat het meerderjarige kind een zelfstandig recht op bijstand heeft.

De leden van de PvdA fractie en SP-fractie vragen wanneer een nulmeting van het aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert naar de Kamer wordt gestuurd. Tevens vragen zij welke indicatoren, kengetallen en definities zullen worden gehanteerd.

De regering meldt dat de eerste resultaten van de nulmeting in januari 2009 beschikbaar zijn en de definitieve resultaten in april 2009. In 2011 zal de vervolgmeting gereed komen. In het onderzoek wordt verstaan onder een «arm» huishouden, een huishouden met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Voor deze grens is gekozen omdat deze aansluit bij

de beleidspraktijk van gemeenten. Voor de activiteiten van «maatschappelijk meedoen», gelden de volgende (impliciete) criteria:

1. het gaat om gangbare activiteiten voor kinderen (buiten schooltijd) of de materiële voorwaarden voor zulke activiteiten;
2. het gaat om participatie waaraan financiële lasten zijn verbonden; deze moeten enerzijds niet verwaarloosbaar zijn, maar anderzijds ook niet buitensporig hoog;
3. het gaat om activiteiten waarvan verondersteld wordt dat zij een sociaal-integratieve of ontplooiingsfunctie hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat de ter beschikking gestelde middelen voor de gemeenten voldoende zijn om de doelstelling, het aantal kinderen dat maatschappelijk niet meedoet om redenen van armoede met de helft te verminderen, wordt bereikt.

Zoals ook aangegeven in de brief van de staatssecretaris van SZW van 10 december 2007, hangt de mate waarin deze doelstelling gehaald wordt af van de inzet van de afzonderlijke gemeenten. De gemeenten hebben meer middelen tot hun beschikking dan alleen de middelen die de regering op verzoek van de Kamer (Motie van Geel c.s., Kamerstukken II, 31 200, nr. 16) ter beschikking heeft gesteld.

De leden van de SP-fractie hebben ernstige twijfels bij de randvoorwaarde dat de categoriale bijzondere bijstand voor huishoudens met schoolgaande kinderen in natura wordt verstrekt. Zij vragen: Wat draagt dit bij? Waaruit blijkt dat als bijstand niet in natura wordt verstrekt dat dit niet juist besteed wordt door de ontvangers? Waar is dit op gebaseerd? Zijn hierover kwantitatieve gegevens beschikbaar? De leden van de PVV-fractie daarentegen willen vernemen hoe de regering zich de uitvoering van de controle op het misbruik van doorverkoop van in natura verstrekte goederen in de praktijk voorstelt.

De regering antwoordt hierop dat zij de verplichting tot naturaverstrekking bij deze doelgroep, heeft opgenomen om te waarborgen dat daadwerkelijk een bijdrage wordt geleverd aan de vergroting van maatschappelijke participatie, de middelen effectiever kunnen worden ingezet en om te voorkomen dat de verstrekte bijzondere bijstand voor andere doeleinden wordt aangewend dan de deelname aan op maatschappelijke participatie en ontwikkeling gerichte activiteiten. Het lidmaatschap van een vereniging is moeilijker voor alternatieve doeleinden aan te wenden dan een geldbedrag. Daar waar het goederen als PC's betreft valt nimmer volledig uit te sluiten dat deze doorverkocht worden. In de praktijk blijken gemeenten manieren te vinden die dergelijke vormen van misbruik of oneigenlijk gebruik beperken. Zo wordt in Amsterdam een computer alleen verstrekt na deelname aan een cursus en wordt de computer thuis geïnstalleerd ten behoeve van de jongere. Dit voorkomt dat alleen wordt aangevraagd om de computer te verkrijgen en beperkt de mogelijkheden tot doorverkoop.

Als randvoorwaarde wordt gesteld dat de verstrekkingen in principe in natura wordt gedaan. De leden van de SP-fractie vragen of de regering erbij heeft stilgestaan dat dit mogelijk extra administratieve lasten tot gevolg kan hebben voor gemeenten en dat deze ten kosten kunnen gaan van het te besteden budget voor armoedebeleid en hoe voorkomen kan worden dat gemeenten een te groot gedeelte van het budget besteden aan uitvoeringskosten in plaats van aan voorziening waarvoor het geld is bedoeld.

De regering verwacht dat verstrekking in natura ook kostenbesparende effecten kan hebben. Daar waar de verstrekking ondoelmatig is, bestaat de mogelijkheid om via een kostenvergoeding te voorzien in de behoefte. Aldus voorziet de regering niet dat de uitvoeringskosten een groter deel van de gemeentelijke uitgaven zullen beslaan dan thans het geval is.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om voorbeelden van gemeentelijke maatregelen die zijn niet toegestaan. Hierop reageert de regering als volgt. In de wetsgeschiedenis van de WWB zijn als voorbeelden eindejaarsuitkeringen en woonlastenfondsen genoemd als voorbeelden van «ongerichte inkomenssuppleties, waarbij de aard en/of de omvang van de te bestrijden kosten in de gemeentelijke regelgeving onvoldoende zijn bepaald».

Er wordt gesteld dat een categoriale voorziening niet impliceert dat het ambtshalve verstrekt wordt. Er moet nog steeds een individuele aanvraag worden ingediend. Individuele aanvragen brengen extra administratieve lasten met zich mee. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat ambtshalve verstrekking deze problemen kan onderwerpen.

De regering is van mening dat dit voordeel niet opweegt tegen de eerder in deze nota genoemde negatieve afweging.

De leden van de VVD fractie vragen of de regering een nulmeting gaat uitvoeren naar «het aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert».

Het SCP voert deze nulmeting uit. Voor deze (nul)meting kan geen gebruik gemaakt worden van bestaande gegevens. Er zullen dus interviews moeten worden gedaan met twee grote groepen kinderen: arme en rijke. Dit is een groot onderzoek (ws. onder 2000 huishoudens) waarvan de dataverzameling op dit moment door het SCP wordt aanbesteed. De resultaten van de nulmeting zijn in april 2009 beschikbaar. De gegevens zijn dus niet beschikbaar voor de ingangsdatum van de wetwijziging. In 2011 zal de vervolgmeting gereed komen.

4. Financiële en fiscale gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van plan is via aparte afspraken per gemeente vast te leggen op welke wijze en met welk afrekenbaar resultaat deze middelen worden ingezet. Zij vragen ook of de middelen herkenbaar aan gemeenten worden toegedeeld en op welke wijze gemeenten en in het bijzonder gemeenteraadsleden hierover geïnformeerd worden.

De regering antwoordt dat de middelen zijn toegevoegd aan het gemeentefonds. Gemeenten zijn hierover geïnformeerd via eerdergenoemde meicirculaire van BZK en hebben op het gemeenteloket van SZW ook het bedrag dat via de verdeelsleutels van het gemeentefonds naar hun gemeente toegaat kunnen vinden. Dit sluit aan bij de wens van gemeenten en van de staatssecretaris van SZW om gemeenten ruimte te bieden voor een eigen invulling. Met het convenant «Kinderen doen mee!» wil de staatssecretaris van SZW afspraken met alle gemeenten in Nederland maken hoe het aantal kinderen dat maatschappelijk niet meedoet om redenen van armoede deze kabinetsperiode met de helft teruggebracht kan worden.

De staatssecretaris heeft gemeenten/wethouders hierover per brief geïnformeerd. In januari heeft hij tijdens een bijeenkomst met wethouders met hen over het convenant gesproken. Vervolgens zijn drie regio-bijeenkomsten georganiseerd om gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van het convenant. Op 30 juni 2008 wordt met een groot aantal gemeenten een convenant getekend.

De gemeente zal op de uitvoering van het convenant niet door het rijk worden afgerekend. De gemeenteraad kan dat wel doen. De staatssecretaris zal de gemeenteraden daarom ook attenderen op hun verantwoordelijkheid om te bewerkstelligen dat het aantal kinderen dat in armoede opgroeit wordt gehalveerd.

De staatssecretaris van SZW kijkt ook scherp mee of gemeenten de middelen wel inzetten voor participatie van arme kinderen. Dit gebeurt via een landelijk onderzoek naar het aantal kinderen dat «om financiële redenen niet participeert». Het SCP voert dit onderzoek uit.

Daarnaast is het voornemen om op gemeentelijk niveau te meten hoeveel gemeenten jaarlijks (2007, 2008, 2009, 2010) besteden om participatie bij kinderen te bevorderen en hoeveel kinderen daarmee bereikt worden. Deze meting gebeurt in overleg met de gemeenten die convenanten hebben getekend. Dit is geen extra rapportagelast voor de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom gekozen is voor verdeling van de middelen voor de langdurigheidstoelage via het gemeentefonds, op welke wijze deze verdeling geschiedt, en welke mogelijkheden er zijn om middelen als deze in de toekomst via het I-deel te verdelen over gemeenten.

De regering antwoordt dat de langdurigheidstoelage in de nieuwe vorm een vorm van bijzondere bijstand wordt. De middelen voor bijzondere bijstand zijn met ingang van 1991 toegevoegd aan het gemeentefonds omdat het hier een gemeentelijke bevoegdheid betreft. Bij de invoering van de budgetsystematiek van de Wet werk en bijstand in 2004 is het onderscheid in financiering tussen algemene en bijzondere bijstand in stand gebleven. Nu de langdurigheidstoelage een vorm van bijzondere bijstand wordt, wordt met de overheveling van de middelen voor de langdurigheidstoelage aangesloten bij dit onderscheid. De toevoeging aan het gemeentefonds van de middelen voor de langdurigheidstoelage wordt op dezelfde wijze verdeeld als de overige middelen voor bijzondere bijstand. Het aantal huishoudens met lage inkomens en het aantal bijstandsontvangers zijn hierbij de belangrijkste maatstaven. De regering heeft, mede in het licht van de met de VNG gemaakte afspraken over de stabiliteit van de financieringssystematiek WWB, geen voornemens de middelen voor bijzondere bijstand te verdelen via de financieringssystematiek WWB. Dit zou ook niet passen in het kabinetsbeleid om de omvang en het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen.

Zoals de leden van de PvdA-fractie stellen, impliceert de gemeentelijke beleidsvrijheid dat er ook verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan. Deze verschillen zijn, zo merkt de regering op, de uitkomst van een democratisch besluitvormingsproces. Het bepalen van de voorwaarden waaronder de langdurigheidstoelage wordt verstrekt is immers en juist om deze reden opgedragen aan de gemeenteraad. De regering acht het ook wenselijk dat gemeenten deze voorwaarden en de hoogte van de langdurigheidstoelage kunnen afstemmen op de lokale situatie, om redenen zoals elders in deze nota uiteengezet. Het maken van bestuurlijke afspraken over begrenzing van de keuzes die gemeenten kunnen maken, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen, is niet passend binnen de bestuurlijke verhoudingen die met het wetsvoorstel worden gecreëerd. De regering heeft IWI verzocht 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 toeslag, een jaar na inwerkingtreding van de wet, te onderzoeken, zonder de gemeenten hierbij extra te belasten.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de extra middelen voor het jaar 2008 en 2009 voor schuldhelpverlening opgevoerd zijn in de financiële paragraaf van dit wetsvoorstel, welke betrekking heeft op de langdurigheidstoelage en de bestrijding van sociale uitsluiting van kinderen. Het voorliggende wetsvoorstel staat niet op zichzelf. Het wetsvoorstel is onderdeel van de bredere inzet van de regering op het armoededossier. De regering brengt dit tot uitdrukking door in de financiële paragraaf een

overzicht te schetsen van het geheel van middelen dat de regering toevoegt aan het sub-cluster armoede in het gemeentefonds.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering in beeld kan brengen wat de afgelopen jaren door gemeenten aan armoedebeleid is besteed en dit afzetten tegen het fictieve budget wat daarvoor in het Gemeentefonds is opgenomen? De regering heeft u hierover gegevens doen toekomen bij brief van 23 april 2008¹. Dit betreffen de uitgaven aan bijzondere bijstand die in 2006 op grond van artikel 35 WWB zijn gedaan. In 2006 bedroeg het fictieve budget bijzondere bijstand 177,7 miljoen euro en in 2007 176,9 miljoen. Het fictieve budget «bijzondere bijstand» in het gemeentefonds bevat ook de middelen voor het overige gemeentelijke minimabeleid. De feitelijke uitgaven uit de brief van 23 april 2008 en het fictieve budget zijn dus niet zonder meer tegen elkaar af te zetten.

Bij het fictieve budget voor «bijzondere bijstand» (wat dus eigenlijk gemeentelijk minimabeleid is) is een aantal kanttekeningen vanuit de werking en de techniek van het gemeentefonds te maken die bij een vergelijking met de feitelijke uitgaven door gemeenten in acht moeten worden genomen. In het kader van het construeren en het onderhouden van het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van clusters van samenhangende taken. Daarin zijn alle gemeentelijke taken toegedeeld. Een van deze clusters is het cluster «Werk en Inkomen». De omvang van het cluster in het gemeentefonds geeft aan van welke kosten er bij de verdeling van het gemeentefonds wordt uitgegaan. De middelen per cluster zijn dus geen budgetten (de algemene uitkering is immers vrij besteedbaar) maar hebben wel een globaal normatief karakter: wanneer gemeenten een gelijk (normatief) belastingpeil hanteren worden ze in staat gesteld gelijke voorzieningenniveaus te realiseren, ongeacht verschillen in structuur. Er is uitdrukkelijk geen sprake van een (geoormerkt) budget dat gemeenten krijgen voor gemeentelijk minimabeleid.

Binnen het cluster «Werk en Inkomen» is het zogenaamde fictieve budget «bijzondere bijstand» te onderscheiden. Dit betreft dus een onderdeel binnen een cluster. Het werken met clusters en daarbinnen fictieve budgetten in het gemeentefonds is een hulpmiddel voor de verdeling van het gemeentefonds. De uitgavenclusters vormen het aggregatieniveau waarop de fondsbeheerders aanspreekbaar zijn als het gaat om compensatie van structureel bepaalde verschillen in kostenstructuren. Zij kunnen niet aangesproken worden op de bekostiging van afzonderlijke voorzieningen. De fictieve budgetten binnen uitgavenclusters worden dan ook niet op individueel gemeenteniveau gepresenteerd.

Tot slot dient er rekening mee te worden gehouden dat er in het gemeentefonds van wordt uitgegaan dat gemeenten een gedeelte financieren uit de gemeentelijke belastingen (OZB en overige belastingen) en bedrijfsmatige activiteiten. De door het Rijk toegekende middelen zijn daardoor «netto»: het gedeelte dat gemeenten zelf financieren maakt daar geen deel van uit.

Gemeenten ontvangen in 2008 en 2009 extra middelen om sociale uitsluiting van kinderen uit arme gezinnen tegen te gaan. De leden van de SP-fractie vragen hoe gemeenten dit na 2009 gaan financieren. De regering antwoordt hierop dat genoemde middelen niet zijn geoormerkt. Zij moeten gezien worden in samenhang met de overige middelen die genoemd zijn in de financiële paragraaf. Structureel is 80 miljoen euro extra beschikbaar voor de gemeentelijke beleidsintensivering.

De middelen voor de langdurigheidstoeslag worden overgeheveld uit het macrobudget WWB I-deel naar het gemeentefonds. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wat er gebeurt wanneer een

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 545 & 29 674, nr. 51.

gemeente een overschrijding c.q. onderbesteding realiseert ten aanzien van de geraamde uitgaven aan bijzondere bijstand. De regering licht dit als volgt toe. Genoemde middelen gaan onderdeel uitmaken van de algemene uitkering van het gemeentefonds en worden verdeeld via de maatstaven aantal bijstandsontvangers en huishoudens met een laag inkomen uit het cluster Werk en Inkomen. De algemene uitkering is vrij besteedbaar; dat wil zeggen dat de wijze van besteding ervan alsmede de verantwoording daarover plaatsvindt door het College van B&W aan de gemeenteraad. Er wordt over de besteding geen verantwoording afgelegd aan provincie of Rijk. De middelen per cluster zijn dus geen budgetten (de algemene uitkering is immers vrij besteedbaar) maar hebben wel een globaal normatief karakter: wanneer gemeenten een gelijk (normatief) belastingpeil hanteren worden ze in staat gesteld gelijke voorzieningeniveau's te realiseren, ongeacht de verschillen in structuurkenmerken. Dit houdt in dat de gemeenten vrije keuzes kunnen maken over de aanwending van de middelen.

Welke gemeenten gaan over minder middelen beschikken vanwege de herschikking en om hoeveel geld gaat het per gemeente, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De regering kan u berichten dat op basis van de cijfers uit 2007 blijkt dat 60 gemeenten over minder middelen beschikken na overheveling. Onderstaande tabel geeft aan om welke gemeenten het gaat met het bijbehorende bedrag. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, blijven de herverdeeleeffecten beperkt tot minder dan 1 euro per inwoner. De verdeling van 2009 en daarmee de definitieve verandering is nog niet vastgesteld waardoor deze analyse enigszins kan wijzigen.

gemeente	Vermindering bedrag langdurigheidstoeslag in euro's
Alkmaar	18 922
Almere	99 004
Amersfoort	24 369
Amstelveen	5 361
Amsterdam	560 714
Arnhem	24 613
Assen	1 600
Bennebroek	852
Bergen op Zoom	11 693
Blaricum	215
Capelle aan den IJssel	16 755
De Bilt	44
Delft	28 272
Delfzijl	627
Den Helder	18 924
Deventer	6 600
Doesburg	1 147
Dordrecht	1 172
Dronten	3 138
Eindhoven	57 803
Etten-Leur	1 017
Gouda	3 411
Haarlem	39 352
Haarlemmerliede Spaarnwoude	136
Haarlemmermeer	446
Harderwijk	3 077
Heerenveen	228
Hellevoetsluis	7 485
Helmond	5 951
Hengelo	5 042
Hilversum	13 145
Hoorn	5 963
Leiden	10 673
Leidschendam-Voorburg	19 254
Maastricht	9 679

gemeente	Vermindering bedrag langdurigheidstoeslag in euro's
Middelburg	3 708
Nijmegen	10 199
Oegstgeest	104
Papendrecht	452
Purmerend	6 630
Rijswijk	14 120
Roermond	8 134
Roosendaal	400
Rotterdam	189 320
Rozendaal	61
Schiedam	36 395
's-Gravenhage	344 756
Smallingerland	426
Spijkensisse	10 780
Tilburg	15 982
Venlo	604
Vlaardingen	27 527
Vlissingen	5 707
Wageningen	1 178
Winschoten	2 754
Zaanstad	19 869
Zoetermeer	33 207
Zutphen	14 566
Zwijndrecht	6 855
Zwolle	2 044

De gemeenten die er op vooruit gaan, zijn niet in dit overzicht betrokken. De effecten voor alle gemeenten zijn samengevat in onderstaande tabel. De meeste gemeenten gaan er ten opzichte van de huidige verdeling in meer of mindere mate op vooruit.

Tabel 1 Gemeenten naar procentuele ontwikkeling middelen langdurigheidstoeslag via gemeentefonds ten opzichte van verdeling middelen via I-deel WWB*

gemeenteklasse	<-10%	- 10%		5% tot 10%	>10%	totaal
		tot -5%	- 5% tot 5%			
<= 30 000 inwoners	2	0	19	8	264	293
30 001 t/m 100 000 inw. 4	10	43	24	44	125	
> 100 000 inwoners	4	4	15	1	1	25
totaal	10	14	77	33	309	443

* Stand november 2007.

5. Ontvangen adviezen

De Landelijke Cliëntenraad bepleit haar advies voor het opnemen in de wet van een minimumnorm voor de hoogte van de langdurigheidstoeslag. De leden van de SP-fractie vragen of hierin is voorzien. Zo, neen, waarom niet en is de regering hiertoe alsnog bereid? Zoals eerder in deze nota beargumenteerd is aangegeven, acht de regering het niet passend om in de wet een minimumnorm op te nemen.

6. Artikelsgewijs

Kan de regering toelichten of in onderdeel E (artikel 36) langdurigheidstoeslag «kan» worden verstrekt of «moet» worden verstrekt aan 21- en 22-jarigen die voorts aan alle criteria voldoen? Zo vragen leden van de PvdA-fractie.

De regering antwoordt dat indien de 21- en 22-jarige aan alle voorwaarden zoals op te nemen in de gemeentelijke verordening, voldoen

(langdurig laag inkomen, geen vermogen en gebrek aan arbeidsmarkt-perspectief), het college verplicht is aan hen een langdurigheidstoeslag toe te kennen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering over informatie beschikt over het aantal 21- en 22-jarigen dat in aanmerking zou kunnen komen voor langdurigheidstoeslag en het hiermee gemoeide budget. Deze leden vragen tevens hoeveel 23-jarigen thans langdurigheidstoeslag ontvangen en hoeveel geld daarmee is gemoeid.

De regering antwoordt dat het aan gemeenten is om vast te stellen welke personen in de leeftijd van 21 en 22 volgens hen langdurig een laag inkomen hebben en zodoende in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag. Hierbij geldt verder dat gemeenten moeten vaststellen dat betreffende personen aan de vermogenstoets voldoen en door een gebrek aan arbeidsmarktperspectief geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. In 2007 waren er volgens voorlopige cijfers ongeveer 100 ontvangers van langdurigheidstoeslag van 23 jaar. Dit correspondeert met een bedrag van ca. 40 duizend euro.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom in het nieuwe zesde lid is gekozen voor een eenjarige overgangstermijn. De leden van de SP-fractie vragen of de wetswijziging leidt tot verslechtering voor mensen die daar nu recht op hebben.

Deze vragen geven de regering aanleiding tot de volgende reactie. De overheid dient bij het wijzigen van wetten waarin rechten worden toegekend aan de burger steeds een zorgvuldige afweging te maken tussen eerder toegekende rechten en gerechtvaardigde verwachtingen en het wijzigen van de bestaande situatie. De keuze ten aanzien van de temporele werking van een nieuwe rechtsregel en de vormgeving van het overgangsrecht wordt beheerst door een in wezen beleidsmatige afweging tussen het vertrouwensbeginsel enerzijds en het voor alle groepen betrokkenen gelijkelijk uitvoeren van een regeling anderzijds. In dit concrete geval wordt een overgangstermijn van 1 jaar voldoende geacht voor de burger om zich voor te bereiden op eventuele wijzigingen van zijn rechten. Voor personen die thans aanspraak kunnen maken op de langdurigheidstoeslag is aldus gegarandeerd dat zij gedurende het eerste jaar waarin de nieuwe wet van toepassing geen nadelige gevolgen zullen ondervinden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering toelichten waarom artikel 44 WWB buiten toepassing wordt verklaard. Kan de langdurigheidstoeslag met terugwerkende kracht worden aangevraagd, en in hoeverre geldt dit straks ook voor andere vormen van bijzondere bijstand zo vragen deze leden.

De regering antwoordt als volgt. Zoals toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel 36 WWB kan de langdurigheidstoeslag over perioden die vóór de datum van aanvraag liggen, worden toegekend. Op dit moment is artikel 44 WWB ook niet van toepassing op de verlening van langdurigheidstoeslag, omdat de langdurigheidstoeslag dus een eigen wijze van ingangsdatum-bepaling kent. Deze bepaling is ongewijzigd overgenomen in het nieuwe artikel 36. Ter verdere toelichting hierop merkt de regering op dat langdurigheidstoeslag steeds betrekking heeft op een bepaalde referteperiode in plaats van op een bijzondere situatie die zich op een bepaald moment in de tijd voordoet. Om die reden geldt voor andere vormen van (bijzondere) bijstand dat geen terugwerkende kracht mogelijk is, omdat reeds in het gevraagde is voorzien (een gedachtelijn die wordt bevestigd door staande jurisprudentie), terwijl voor de langdurigheidstoeslag deze mogelijkheid wel bestaat. Immers, als genoemde referteperiode voorbij is, is daarmee niet het recht verdwenen. Mede in deze zin is de langdurigheidstoeslag een bijzondere vorm van bijzondere

bijstand en is uitzondering van artikel 44 noodzakelijk om eerbiediging van deze rechten te waarborgen.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb