

Bron: Raad
Type document: Voordracht
Nummer Gemeentebblad: 194
Onderwerp: Wijziging Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet (Gemeentebblad 1995, afd. 3, volgn. 89).
Datum publicatie:26-03-1998
Datum Raad:08-04-1998
Besluit Raad: Conform besloten
Comm. van Advies: Werk, Sociale Zaken, Onderwijs, Minderheden en Nieuwkomersbeleid
Datum CvA:02-04-1998
Datum B&W:24-03-1998
Afdeling: Economische en Sociale Zaken & Technologie

Tekst:

Nr. 194.
Wijziging Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet (Gemeentebblad 1995, afd. 3, volgn. 89).

Amsterdam, 26 maart 1998.

Aan de Gemeenteraad

1. Inleiding.

Er doen zich twee aanleidingen voor om tot wijziging van de Toeslagenverordening Algemene bijstandswet over te gaan.

Bij de evaluatie van het toeslagenbeleid kwam naar voren, dat ongeveer 160 personen die met een ander in een woning wonen, omdat de een de verzorging van de ander behoeft, door het nieuwe beleid sterk in inkomen achteruit waren gegaan.

Wij ontvingen hierover een brief van het Bureau voor Rechtshulp, gedateerd 27 mei 1997. Het raadslid mevr. Alkema heeft over dezelfde kwestie vragen gesteld. De Commissie voor Werk, Sociale Zaken, Onderwijs, Minderheden en Nieuwkomersbeleid heeft hieraan in haar vergadering van 18 september 1997 aandacht besteed. Naar aanleiding hiervan stellen wij u voor, de Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet te wijzigen.

Daarnaast worden op 1 april 1998 nieuwe, hogere bijstandsnormen van kracht voor personen boven de 65 jaar en hun partners. Tegelijkertijd vervalt voor deze categorie binnen de (nieuwe) Algemene bijstandswet (Abw) het stelsel van gemeentelijke toeslagen en verlagingen. Dit gegeven maakt een aanpassing van de gemeentelijke Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet noodzakelijk.

Tegelijk hiermee wordt voorgesteld, de verordening op enkele technische punten te wijzigen.

2. Achtergrond.

Verzorgingsbehoeftigen.

Soms wonen mensen samen in een huis, omdat de een de verzorging van de ander nodig heeft. In de (oude) Algemene Bijstandswet (ABW) was in de woningdelersmaatregel een uitzonderingsregel opgenomen: als de "verzorgingsbehoeftige" zonder de verzorging of hulp van de huisgenoot zou zijn aangewezen op opname in een inrichting ter verzorging of verpleging, werd afgezien van de woningdelerskorting. Beiden (verzorger en verzorgde) hadden aanspraak op de volle norm voor een zelfstandig wonende.

In de (nieuwe) Algemene bijstandswet (Abw) is deze regel niet teruggekeerd. Bij de bepaling van de norm speelt het gemeentelijk toeslagenbeleid nu een grote rol. De toeslag is van twee factoren afhankelijk: leeftijd en woonkosten.

Bij het toeslagenbeleid is de gedachte, dat iemand die een woning samen met een ander bewoont, daarvan schaalvoordelen ondervindt. Schaalvoordelen zijn er ook als er sprake is van een verzorgingsrelatie. Op grond van de wet kunnen burgemeester en wethouders in dergelijke situaties besluiten tot verlaging van de bijstandsnorm of tot toekenning van een toeslag onder het maximum).

Gevolg van dit alles is, dat bijstandsafhankelijke verzorgden en verzorgers er met de inwerkingtreding van de nieuwe wet ieder bijna 200 gulden per maand op achteruit zijn gegaan.

Voorkomen, dat mensen op opname in een inrichting ter verzorging of verpleging aangewezen raken, is een zaak van maatschappelijk belang. Daarbij spelen ook de hoge kosten van plaatsing in een inrichting een rol. Dat de wetswijziging voor deze specifieke groep zulke ingrijpende gevolgen zou hebben, is geen beoogd effect. Uit de genoemde reacties blijkt dat de tot nu toe geboden compensatie vanuit de individuele bijzondere bijstand als niet toereikend wordt ervaren.

De voorgestelde aanpassing van de verordening bestaat eruit, dat personen die om reden van verzorging samen een woning bewonen, toch de maximale toeslag krijgen. Een dergelijke uitzondering heeft als nadeel dat de verordening minder eenvoudig en transparant wordt. Veel gemeenten hebben hiervoor toch gekozen, waaronder Rotterdam, Utrecht en Den Haag. Tot voor kort was onduidelijk, of dit de goedkeuring van de minister had. Op 19 februari 1998 heeft deze bij monde van de Rijksconsulent laten weten, dat tegen de voorgenomen aanpassing van de Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet geen bezwaar bestaat.

Hogere bijstandsnormen voor ouderen.

In december 1997 is een wijzigingsvoorstel van de Algemene bijstandswet aangenomen in het kader van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de invoering van hogere bijstandsnormen voor personen ouder dan 65 jaar en hun partners. Voor gehuwden bedraagt de verhoging $\text{ƒ} 34,45$ per maand (bedragen ultimo 1997). Tegelijkertijd vallen de betrokkenen niet langer onder het stelsel van gemeentelijke toeslagen en verlagingen. Dit betekent dat personen boven de 65 jaar niet meer standaard een lager bijstandsbedrag ontvangen wanneer zij bijvoorbeeld een kamer verhuren of bij iemand inwonend zijn. Dit geldt ook als in een gezamenlijke huishouding maar ,n van de echtgenoten of partners boven de 65 jaar is.

Deze verbetering is met name van belang voor ouderen met onvolledige AOW-rechten, die voor hun levensonderhoud zijn aangewezen op aanvullende bijstand. Deze groep zou anders namelijk onvoldoende profiteren van de fiscale ouderenaftrek die indertijd werd ingevoerd om de inkomenspositie te verbeteren van ouderen met een AOW-uitkering. Voor ouderen met een maximaal AOW-pensioen kunnen de nieuwe bijstandsnormen ook voordelig uitvallen, met name wanneer zij een beroep doen op bijzondere bijstand. Doordat het inkomen aan een hoger normbedrag wordt getoetst, bestaat eerder recht op een bedrag aan bijzondere bijstand. Overigens was het in Amsterdam al staand beleid om voor het bepalen van de financiële draagkracht van AOW-gerechtigden het netto-inkomen te toetsen aan het netto-AOW-bedrag in plaats van aan de wat lagere bijstandsnorm.

Inperking Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet.

Door de invoering van aparte bijstandsnormen voor huishoudens waarvan een of meer personen ouder dan 65 jaar deel uitmaken en het loslaten van het stelsel van toeslagen en verlagingen voor deze groep, moet de Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet worden aangepast. De wijziging komt erop neer dat de genoemde groep wordt uitgezonderd van de doelgroep van de Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet. Daarmee behoren de personen in kwestie niet langer tot een van de personen-categorieën waarvoor de toeslagen en verlagingen van toepassing zijn. De aanpassing van de verordening is noodzakelijk. De wetswijziging beoogt de genoemde huishoudens van het toeslagen- en verlagingenstelsel uit te

sluiten. Deze uitsluiting wordt echter niet binnen de bijstandswet zelf geïmplementeerd. Zonder aanpassing van de verordening zouden de toeslagen en verlagingen op papier nog steeds van kracht blijven.

3. Verdere wijzigingen van de Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet.

Naast de hiervoren aangegeven wijzigingen wordt op een aantal punten technische wijzigingsvoorstellen gedaan. Deze voorstellen houden verband met wijzigingen in landelijke wetgeving rond huursubsidie en geregistreerd partnerschap. Verder moet in de omschrijving van het begrip "nettomimumloon" de artikelverwijzing worden aangepast. Deze wijzigingen hebben geen materiële consequenties, noch voor de gemeente noch voor de betrokkenen.

4. Financiële consequenties.

Verzorgingsbehoeftigen.

Op grond van dossieronderzoek) is geschat, dat ongeveer 160 personen er bij de overgang van ABW naar Abw op achteruit zijn gegaan als gevolg van het vervallen van de uitzonderingsregel bij verzorging. De werkelijke aantallen kunnen iets hoger liggen. De tendens om mensen zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk in een normale woonomgeving te laten wonen, zet door. Een toename van het aantal mensen dat vanwege verzorging samen in een woning woont, is op grond hiervan voorspelbaar. In de armoedenota is met ingang van 1998 structureel 1,1 miljoen gulden per jaar gereserveerd om de kosten voor compensatie van inkomensachteruitgang van verzorgingsbehoeftigen uit de bijzondere bijstand te voldoen. De nu voorgestelde regeling kost in eerste instantie minder.

Als basis voor de kostenraming is het aantal personen dat onder de regeling kan komen te vallen, gesteld op 250. Dit aantal zal in 1998 waarschijnlijk nog niet gehaald worden. Uitgaande van het vorenstaande komen de kosten op:

$250 \text{ (personen)} \times 200 \text{ gulden} \times 12 \text{ (maanden)} \times 1,5 \text{ (ophoging naar bruto)} = 0,9 \text{ miljoen gulden}$, waarvan in elk geval in 1998 nog 90 % declarabel is bij het rijk. Incidenteel is er derhalve een vrijval in de armoedemiddelen. Vanaf 1999 komen de toeslagen voor 100% voor rekening van de gemeente, waardoor er structureel geen vrijval zal optreden met ingang van 1999. Als gevolg van het voorstel zal vanaf dat moment waarschijnlijk een overheveling moeten plaatsvinden van armoedebeleid naar toeslagenbeleid, indien de middelen voor het toeslagenbeleid ontoereikend zijn om deze extra kosten te dekken.

De uitvoeringskosten worden geraamd op incidenteel 20.000 gulden voor het opsporen van de oude gevallen en enkele duizenden guldens per jaar voor nieuwe gevallen. Dit kan worden gedekt binnen de hiervoor genoemde reservering.

Ouderen.

De introductie van nieuwe bijstandsnormen voor ouderen en het daarmee loslaten van het toeslagen- en verlagingenstelsel leidt eveneens tot iets hogere bijstandsuitgaven. Deze vloeien rechtstreeks voort uit de bijstandswet en staan dus los van de gemeentelijke besluitvorming. De meeruitgaven komen hoofdzakelijk voor rekening van het rijk.

De uitgaven stijgen doordat vanaf 1 april 1998 alle personen met een gedeeltelijke AOW-uitkering en zonder andere middelen aanspraak kunnen maken op aanvullende bijstand. Momenteel gold dit niet in gevallen waarin de betrokkene de woonkosten kon delen en evenmin bij AOW-percentages vanaf 96%. Landelijk gaat het momenteel om circa 15.000 huishoudens die van de verhoging van de bijstandsnorm profiteren, waarvan het merendeel al een bijstandsuitkering heeft. In Amsterdam gaat het om ruim 2500 huishoudens met een lopende uitkering van de Gemeentelijke Sociale Dienst, die er in bijstandsbedrag op vooruit zullen gaan.

Van de meeruitgaven in verband met de normverhoging komt 10% voor rekening van de gemeente; het rijk vergoedt 90%. Dit wordt gewijzigd op 1 januari 1999 wanneer het nieuwe financieringsstelsel in werking treedt voor de gemeentelijke toeslagen. Dan komt de basisuitkering voor 90% voor rekening van het rijk en de toeslag volledig voor gemeenterekening. Dit stelsel komt erop neer dat voor een alleenstaande met een maximale toeslag van 20%, ruim 35% van de bijstand voor rekening van de gemeente komt (tegen nu 10%). Overigens worden gemeenten gecompenseerd voor de overdracht van de financiële verantwoordelijkheid voor de toeslagen. De regels daarvoor zullen in de loop van 1998 worden vastgesteld. Niettemin blijft overeind dat algemene bijstandsuitgaven aan personen die buiten het toeslagenbeleid vallen (gehuwden en gepensioneerden), vanaf 1999 naar verhouding minder zwaar op de gemeentelijke middelen drukken.

5. Uitvoerbaarheid.

De commissie van advies heeft erop aangedrongen een aanpassing van de verordening voor verzorgingsbehoefigen zo mogelijk met terugwerkende kracht door te voeren. Ons College heeft de mogelijkheden hiertoe onderzocht.

Clienten die voor de invoering van de Abw al een uitkering hadden en door omzetting naar de nieuwe wet daadwerkelijk een inkomensachteruitgang hebben ondervonden, hebben op grond van de Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet een garantietoeslag ontvangen. Voor uitvoering met terugwerkende kracht zou voor deze groep gebruik kunnen worden gemaakt van bestandsgegevens met betrekking tot deze toeslagen. Terugwerkende kracht kan echter niet worden gerealiseerd voor personen die na 1 januari 1996 bijstand hebben aangevraagd en voor wie de nieuwe uitkeringsystematiek direct van kracht was. Het is niet mogelijk achteraf vast te stellen, of in een verder verleden iemand verzorging behoefde en in welke mate.

Het compenseren voor inkomensachteruitgang voor de ene groep met terugwerkende kracht en voor de andere niet met terugwerkende kracht zou leiden tot onaanvaardbare rechtsongelijkheid.

Ons College kiest om die reden voor 1 januari 1998 als ingangsdatum, omdat vanaf die periode redelijkerwijs te achterhalen is, of men al dan niet verzorgingsbehoefig was.

Behandeling in de Commissie voor Werk, Sociale Zaken, Onderwijs, Minderheden en Nieuwkomersbeleid.

Publicatie van deze voordracht geschiedt vooruitlopend op behandeling in de Commissie voor Werk, Sociale Zaken, Onderwijs, Minderheden en Nieuwkomersbeleid op 2 april 1998.

Overigens is het aanpassen van de Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet voor het onderdeel verzorgingsbehoefigen ter sprake geweest in de Commissie voor Werk, Sociale Zaken, Onderwijs, Minderheden en Nieuwkomersbeleid op 19 februari 1998. In die vergadering was een voorstel geagendeerd voor vergoeding van vorenvermelde compensatie vanuit de bijzondere bijstand. Vlak vóór de vergadering van 19 februari 1998 heeft het Rijksconsulentschap echter doen weten dat het standpunt over vergoeding vanuit de toeslagen was gewijzigd. De commissie heeft daarop besloten, deze lijn te volgen en ons College te machtigen het gewijzigde voorstel rechtstreeks aan uw Vergadering te presenteren, zonder nadere besluitvorming in de commissie. Vanwege de eenvoud van besluitvorming meent ons College echter dat een geïntegreerde wijziging van de Toeslagenverordening, waarin ook opgenomen de wijzigingen ten aanzien van de ouderen, beter is.

7. Besluiten.

Op grond van het vorenstaande stellen wij u voor, het volgende besluit te nemen:

De Gemeenteraad van Amsterdam,

Gezien de voordracht van Burgemeester en Wethouders van 26 maart 1998,

Besluit:

Ide Toeslagenverordening Algemene Bijstandswet, vastgesteld bij zijn besluit van 4 oktober 1995, nr. 523 (Gemeenteblad 1995, afd. 3, volgn. 89), te wijzigen als volgt:

Art. I

De Toeslagenverordening Algemene bijstandswet (Gemeenteblad 1995, afd. 3, volgn. 89) wordt gewijzigd als volgt:

Onderdeel A.

Art. 1 wordt gewijzigd als volgt:

- 1o onderdeel d van het eerste lid komt te luiden als volgt:
d hulpbehoevende: degene die, indien niet een ander in diens woning zijn hoofdverblijf zou hebben, zou zijn aangewezen op beroepsmatige hulp, zoals verzorging of verpleging in een inrichting;
- 2o in onderdeel e van het eerste lid vervalt het onderdeel 3o en komt het onderdeel 1o te luiden als volgt: indien een woning wordt gehuurd: de rekenuur als bedoeld in art. 5 van de Huursubsidiewet (Staatsblad 1997, nr. 197);
- 3o in onderdeel f van het eerste lid wordt "art. 30, onder c" vervangen door: art. 30, eerste lid, onder c;
- 4o in het vierde lid wordt na "Met de gehuwde wordt gelijkgesteld" ingevoegd: de als partner geregistreerde dan wel;
- 5o in het vijfde lid wordt na "met wie hij gehuwd is" toegevoegd: dan wel van wie hij de geregistreerde partner is;
- 6o het zevende lid vervalt.

Onderdeel B.

In art. 2 wordt "van 21 jaar en ouder aan wie bijstand kan worden verleend" vervangen door: van 21 jaar of ouder, doch jonger dan 65 jaar, met dien verstande dat in het geval van gehuwden beiden jonger zijn dan 65 jaar.

Onderdeel C.

Aan art. 3 wordt een negende lid toegevoegd, dat luidt:

9. Burgemeester en Wethouders kunnen in afwijking van het vierde lid ten aanzien van de belanghebbende die behoort tot de categorie alleenstaanden van 23 jaar of ouder dan wel alleenstaande ouders en die hulpbehoevende is dan wel in wiens woning een hulpbehoevende zijn hoofdverblijf heeft, de bijstandsnorm verhogen met een toeslag als bedoeld in het eerste lid van 20% van het nettominimumloon.

Onderdeel D.

Aan art. 4 wordt een zesde lid toegevoegd, dat luidt:

6. Burgemeester en Wethouders kunnen besluiten de bijstandsnorm in afwijking van het derde lid niet lager vast te stellen ten aanzien van de belanghebbenden in wier woning tevens een hulpbehoevende zijn hoofdverblijf heeft.

Art. II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking. Het bepaalde in art. I, onderdeel A, ten eerste, onderdeel C en onderdeel D, werkt terug tot en met 1 januari 1998. Het bepaalde in art. I, onderdeel A, ten tweede tot en met ten zesde, en onderdeel B werkt

terug tot en met 1 april 1998.;

IIde gereserveerde gelden aan te wenden voor de financiering van de hogere toeslagen.