

Vergaderjaar 1984–1985

19 026

Verlening van een uitkering met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1985 aan personen die in 1984 en 1985 alleen dan wel te zamen met een of meer anderen over niet meer dan een minimuminkomen beschikken

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**Algemeen**

Het kabinet heeft besloten om voor de vijfde achtereenvolgende maal een koopkrachttoeslag te verlenen aan de zogenaamde echte minima. Bij de verlening van deze toeslag zal in hoofdlijnen dezelfde uitkeringssysteem worden gevolgd als in voorgaande jaren. De groep die in 1985 recht zal krijgen op de uitkering heeft ten opzichte van 1984 evenwel een beperking ondergaan. Uitsluitend de echte minima die in 1984 de koopkrachttoeslag hebben ontvangen en ook in 1985 tot de groep van de echte minima gerekend kunnen worden, de zogenaamde meerjarige echte minima, zullen aanspraak kunnen maken op de uitkering. Dit betekent dus dat degenen die in 1985 voor het eerst tot de echte minima behoren, geen aanspraak kunnen maken op een koopkrachttoeslag ingevolge deze wet.

Het kabinet heeft tot deze beperking van de groep uitkeringsgerechtigden besloten op grond van de Macro-Economische Verkenningen (MEV) voor 1985 van het Centraal Planbureau. Voor het eerst sedert een reeks jaren werd in de MEV een koopkrachtvoortgang voor de echte minima geraamd. Uitgaande van een raming van de ontwikkeling van de consumptieprijzen van 1,5 procent, zou deze koopkrachtstijging voor de echte minima zonder kinderen 0,3 procent bedragen en voor de echte minima met kinderen 0,1 procent. Het verschil in ontwikkeling tussen beide groepen werd veroorzaakt door de voorgenomen bevrozing van de kinderbijslagbedragen gedurende het gehele jaar 1985.

Gegeven dit koopkrachtbeeld bestond er geen aanleiding om aan de echte minima die in 1985 voor het eerst aan de voorwaarden voor de koopkrachttoeslag zouden voldoen, een toeslag toe te kennen. Deze groep zou immers in 1985 geen koopkrachtverlies ondervinden, maar integendeel juist een geringe koopkrachtstijging. Dat geldt niet voor de meerjarige echte minima. Voor deze groep valt in 1985 het koopkrachteffect van de in 1984 verleende uitkering aan de echte minima weg. Daardoor zou een koopkrachtverlies optreden ter grootte van de in 1984 verleende uitkering aan de echte minima, verminderd met de voor 1985 geraamde structurele koopkrachtstijging.

Bij de presentatie van het beleid voor 1985 heeft het kabinet voorgesteld om in 1985 een bedrag van f 200 mln. te reserveren voor koopkrachttoeslagen ten behoeve van de meerjarige echte minima. Met dit bedrag zou een

tegemoetkoming kunnen worden verstrekt in het verwachte koopkrachtverlies uit hoofde van het wegvallen van het gunstige koopkrachteffect van de in 1984 verstrekte uitkering aan de echte minima.

Deze keuze is uitvoeriger toegelicht in de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985 (Tweede Kamer, 1984–1985, 18 162, nr. 2, § 6.4.2) en in de Notitie Inkomensbeleid 1985 (Tweede Kamer, 1984–1985, 18 611, nr. 1, § 6.2.3).

Hiermee werd afgeweken van de tot dusverre gevolgde methodiek van de uitkering aan de echte minima. De hoogte van deze uitkeringen werd afgestemd op het structurele koopkrachtverlies van het minimumloon en de minimumuitkeringen in het jaar waarop de uitkering betrekking heeft. Bij de berekening van het koopkrachtverlies werd derhalve de in het voorafgaande jaar verstrekte koopkrachttoeslag buiten beschouwing gelaten. Het bij de uitkering aan de echte minima ook in aanmerking nemen van het koopkrachtverlies dat optreedt uit hoofde van het in het jaar ervoor verleende koopkrachtherstel, zou ertoe leiden dat steeds hogere toeslagen gegeven zouden moeten worden. Dat zou in feite structureel herstel betekenen van het geleden koopkrachtverlies, zij het dat de uitkeringsmethodiek een incidenteel karakter bleef dragen. Een dergelijk structureel herstel van de laagste inkomens zou inhouden dat de onderkant van het inkomensgebouw scherp ineengedrukt zou worden. Deze benadering zou ook tot gevolg hebben dat steeds grotere groepen in aanmerking zouden komen voor de uitkering aan de echte minima, omdat hun inkomen binnen het bedrag van het sociaal minimum verhoogd met de koopkrachttoeslag zou vallen. Dan zouden niet alleen steeds hogere uitkeringen verstrekt moeten worden, maar ook aan een steeds grotere groep. Zoals is uiteengezet in de Notitie inzake enkele aspecten van het echte-minimabeleid (Tweede Kamer, 1983–1984, 18 162, nr. 2), verzetten zich overwegingen van zowel inkomenspolitieke als budgettaire aard tegen deze benadering.

Van de in de voorafgaande jaren gehanteerde systematiek is in 1984 enigermate afgeweken door de meerjarige echte minima een hogere koopkrachttoeslag te verstrekken dan degenen die voor het eerst een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum hadden. Deze systematiek houdt in dat het koopkrachtverlies waarmee de echte minima met één jaar vertraging worden geconfronteerd, voor de meerjarige echte minima langer wordt uitgesteld.

Met de in 1985 te verstrekken uitkering wordt uitsluitend rekening gehouden met het in 1984 opgetreden koopkrachtverlies voor degenen die al langer van een sociaal-minimuminkomen moeten rondkomen. Voor de meerjarige echte minima zal aldus het in 1984 geleden koopkrachtverlies verder worden uitgesteld.

Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen in de Tweede Kamer over het in 1985 te voeren beleid is de positie van de echte minima uitvoerig aan de orde gekomen. Op grond van de gevoerde discussie heeft het kabinet toen besloten om de voornemens zoals aangegeven bij de presentatie van het kabinetsbeleid met betrekking tot het in 1985 te voeren echte-minimabeleid bij te stellen.

Besloten werd om uitvoering te geven aan de wensen zoals neergelegd in de motie-De Vries (Tweede Kamer, 1984–1985, 18 600, nr. 10). In deze motie werd gevraagd om volledig koopkrachtherstel in 1985 voor de meerjarige echte minima, uitgaande van het koopkrachtbeeld zoals geraamd in de MEV 1985. Te zamen met een tweetal andere bij amendement aangebrachte beleidswijzigingen – gedeeltelijke ontdooiing van de kinderbijslagbedragen in 1985 en een 1 procent lagere huurverhoging – zou, uitgaande van de situatie van een echtpaar met twee kinderen tussen de 6 en 11 jaar, voor tweejarige echte minima een koopkrachtherstel nodig zijn van 2,8 procent en voor veeljarige echte minima, dat wil zeggen degenen die in 1984 een toeslag voor meerjarige echte minima ontvingen, van 4,2 procent. Een uitvoeriger uiteenzetting van deze keuze is gegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 1984 (Tweede Kamer, 1984–1985,

18600, nr. 50). In deze brief is tevens vermeld dat voor volledig koopkracht-herstel een budgettair bedrag nodig zou zijn van f 335 mln. Dit bedrag werd toen als voorlopig aangemerkt. Een definitieve berekening werd afhankelijk gesteld van meer inzicht in de ontwikkeling van het aantal meerjarige echte minima in 1985.

Het echte-minimabeleid in 1985

De ramingen van het Centraal Economisch Plan 1985 laten, ten opzichte van de bij de algemene beschouwingen beschikbare inzichten, een verslechter-
tering zien van het koopkrachtbeeld van de minima. In plaats van een koopkrachtvoortgang wordt thans voor de minima een lichte koopkrachtdaling voorzien, die wordt geraamd op 0,5 procent. Deze ontwikkeling wordt volledig veroorzaakt door een hogere stijging van de consumptieprijzen van 2 tot 2,5 procent, die in hoofdzaak kan worden toegeschreven aan de invloed van de ontwikkeling van de Amerikaanse dollar op de invoerprijzen alsmede aan de iets hogere loonraming dan waarmee ten tijde van de Macro-Economische Verkenningen werd gerekend.

Bij de huidige koopkrachtontwikkeling van de vraag rijzen in hoeverre het wenselijk is ook in 1985 aan de eerstjarige echte minima een toeslag te verstrekken.

Het kabinet meent echter dat er gegronde redenen zijn hier niet toe over te gaan. Het karakter van de koopkrachttoeslagregeling voor de echte minima houdt in dat telkenjare wordt nagegaan of het gegeven de economische situatie en de financiële positie van het Rijk wenselijk moet worden geacht om aan de echte minima bijzondere koopkrachtsteun te verlenen. In het kader van de thans voorleggende regeling meent het kabinet dat daarin uitsluitend aanleiding is voor koopkrachtsteun aan meerjarige echte minima. Deze keuze berust op de volgende overwegingen.

In de eerste plaats betekent uitbreiding van de werkingssfeer van de toeslagregeling met de eerstjarige echte minima dat, naast twee- en meerjarige echte minima, een derde groep echte minima met eigen uitkeringsbedragen – ook voor kinderen – wordt onderscheiden. Door een dergelijke «jaargangen-benadering» wordt de regeling ondoorzichtiger en wordt de uitvoering aanmerkelijk gecompliceerder. In dit verband zij ook verwezen naar de eventuele doorwerking van koopkrachteffecten naar 1986. Immers de koopkrachteffecten van het wegvallen van de uitkering voor 1985 zullen voor elk van deze «jaargangen» verschillend zijn.

Een tweede overweging voor het besluit de eerstjarige echte minima geen koopkrachttoeslag te verlenen is de ongunstige verhouding tussen uitkering en uitvoeringskosten. Om dit geringe koopkrachtverlies te repareren zijn namelijk slechts geringe bedragen nodig in verhouding tot de uitvoeringskosten. Deze bedroegen in 1984 gemiddeld f 45 per aanvraag. Dit leidt tot een zeer ongunstige verhouding tussen uitvoeringskosten en uitkeringen bij de eerstjarige echte minima. Het kabinet acht een regeling waarbij de uitvoeringskosten een zo groot aandeel hebben in de totale kosten niet verantwoord.

Ook ten aanzien van de meerjarige echte minima kan de vraag worden gesteld in hoeverre het naar aanleiding van de algemene beschouwingen 1985 bijgestelde beleid nogmaals aanpassing behoeft. Het bij die gelegenheid uitgetrokken budget voor de koopkrachtregeling voor 1985 voorzag immers in koopkrachthandhaving voor de meerjarige echte minima bij een prijsstijging die toen lager werd geraamd dan thans. De hogere prijsontwikkeling leidt ertoe dat de meerjarige echte minima bij de herstelbedragen, zoals deze op grond van de besluitvorming bij de algemene beschouwingen zouden resulteren, enig koopkrachtverlies zullen ondervinden.

Het kabinet meent, ondanks deze koopkrachtachteruitgang, te moeten vasthouden aan de besluiten zoals die in oktober 1984 zijn genomen. Dit

betekent derhalve dat de kostenramingen, zoals die toen zijn gemaakt, uitsluitend zullen worden aangepast als definitieve becijferingen bestaan over het aantal meerjarige echte minima in 1985. Uit de thans beschikbare becijferingen over 1985 blijkt dat op grond hiervan geen bijstelling behoeft plaats te vinden van het gevoteerde bedrag van f 335 mln. met inbegrip van de regeling van Economische Zaken voor zelfstandigen.

De beslissing van het kabinet niet tot additioneel koopkrachtherstel over te gaan berust op de volgende overwegingen.

Met de besluitvorming ten tijde van de algemene politieke en financiële beschouwingen 1985 wordt de methodiek van vaststelling van de koopkrachttoeslagen, zoals deze vanaf de eerste eenmalige uitkering in 1981 is gehanteerd, doorbroken. Er vindt immers geen herstel plaats van het structurele koopkrachtverlies in het uitkeringsjaar zelf, maar van het koopkrachtverlies dat ontstaat door het wegvallen van het gunstige effect van de in 1984 verleende koopkrachttoeslag en dus van het structurele koopkrachtverlies uit dat jaar. Voor de echte minima die in 1984 reeds meerjarig waren, wordt bovendien het koopkrachteffect van de extra tegemoetkoming die in 1984 aan de meerjarige echte minima is verstrekt gecompenseerd. Dit betekent dus dat het koopkrachtverlies dat inkomensgerechtigden met een sociaal-minimuminkomen in 1984 hebben gehad, voor uitsluitend meerjarige echte minima naar 1986 wordt doorgeschoven.

Daardoor zal naar alle waarschijnlijkheid ook in 1986 een ongelijke koopkrachtontwikkeling ontstaan tussen verschillende groepen echte minima. De minima, die in 1984 reeds tot de groep van de echte minima behoorden, ondervinden immers een koopkrachtachteruitgang die overeenkomt met het – vertraagd – wegvallende effect van de koopkrachttoeslag over 1984. De andere echte minima zullen in 1986 daarentegen uitsluitend worden geconfronteerd met de koopkrachteffecten van de structurele ontwikkelingen van het sociaal minimum in dat jaar. Wil dit effect worden weggewerkt, dan zal wederom een koopkrachttoeslag noodzakelijk zijn. Daarmee begint de koopkrachtreparatie structurele kenmerken te vertonen. Dat is in strijd met het standpunt dat het kabinet destijds heeft ingenomen naar aanleiding van de Notitie inzake enkele aspecten van het echte-minimabeleid. Het betekent tevens dat een vorm van inkomenspolitiek wordt bedreven met een instrument dat daarvoor niet geschikt is.

Ook bij de besluiten van oktober 1984 zijn deze effecten onderkend. Het kabinet heeft toen desalniettemin besloten om aan de wensen van de Tweede Kamer tegemoet te komen omdat toen enig uitzicht bestond op een mogelijke geleidelijke beëindiging van de echte minimaregeling. Doordat immers voor alle echte minima sprake zou zijn van enig structureel koopkrachtherstel, zou met een lagere koopkrachttoeslag voor de meerjarige echte minima kunnen worden volstaan. Voor zover deze ontwikkeling zich in de jaren na 1985 mocht voortzetten, zou een verdere geleidelijke beëindiging van de koopkrachttoeslag in de rede liggen. Ook de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden zou geleidelijk afnemen.

De in oktober 1984 ingeslagen weg dreigt thans te worden doorkruist door de tegenvallende koopkrachtontwikkeling die zich voor 1985 aftekent. Indien deze ontwikkeling zou worden doorvertaald in een volledige compensatie van het verwachte koopkrachtverlies voor de meerjarige echte minima, zouden de uitkeringsbedragen hoger moeten worden vastgesteld dan de bedragen voor 1984. Dit betekent ook dat in 1986 wederom een groter koopkrachtverlies zou optreden, namelijk 3,7 procent voor de tweejarige echte minima en 5,2 procent voor wie al langer tot de echte minima behoren.

Het kabinet meent dat het vanuit een inkomenspolitiek gezichtspunt onwenselijk is tot zo'n benadering te besluiten. Daarbij kan vooral worden gewezen op het feit dat ook bij de voorgestelde uitkeringsbedragen het inkomensniveau van meerjarige echte minima ruim boven dat van andere groepen echte minima uitkomt. Het kabinet acht een dergelijke situatie slechts op incidentele basis en dan nog uitsluitend voor een beperkte

periode aanvaardbaar. Krijgt een dergelijke ontwikkeling een duurzamer karakter, dan zullen zich in toenemende mate inhaaleffecten voordoen aan de onderkant van het inkomensgebouw met alle ongewenste aspecten van dien. Een ander bezwaar tegen een volledige compensatie voor de meerjarige echte minima van de tegenvallende koopkrachtontwikkeling in 1985 is het extra bedrag van ongeveer f 75 mln. dat daarmee zou zijn gemoeid, vergeleken met het bedrag van f 335 mln. dat bij de algemene beschouwingen 1985 is overeengekomen. Het zelfde bezwaar geldt a fortiori tegen meer structurele oplossingen.

Om de genoemde redenen meent het kabinet dat ernaar moet worden gestreefd om de inkomensniveaus voor alle echte minima in de komende jaren weer op één lijn te krijgen. Dit betekent dat de negatieve effecten vanwege wegvallende koopkrachttoeslagen aan meerjarige echte minima in enkele jaren geleidelijk zullen moeten worden beëindigd. Door vast te houden aan de besluiten die in oktober 1984 zijn genomen, kan thans een betere stap hiernaar worden gezet.

De hoogte van de toeslagen voor 1985

In de bijlage bij de genoemde brief van 16 oktober 1984 is een nadere uiteenzetting gegeven van het verloop van de koopkrachttoeslagen aan de meerjarige echte minima in 1984 en 1985. Daarbij is ook een berekening gegeven van de uitkeringsbedragen.

Zoals gebruikelijk worden de uitkeringsbedragen berekend voor het zogeheten maatgezin, dat wil zeggen het echtpaar met een volledige bijstandsuitkering en met twee kinderbijslaggerechtigde kinderen in de leeftijdsgroep van 6 tot 11 jaar. De bedragen voor één-oudergezinnen en alleenstaanden worden van dit bedrag afgeleid volgens de bijstandssysteematiek.

In 1985 zullen de volgende uitkeringsbedragen worden uitgekeerd:

echtpaar	f 510
één-oudergezin	f 460
alleenstaande:	
23 jaar en ouder	f 355
22 jaar	f 310
21 jaar	f 270
18 tot en met 20 jaar	f 250

Deze bedragen worden verhoogd met een bedrag van f 60 voor elk kind waarvoor kinderbijslag is toegekend.

Voor veeljarige echte minima worden deze bedragen verhoogd met de volgende bedragen:

echtpaar	f 145
één-oudergezin	f 130
alleenstaande:	
23 jaar en ouder	f 100
22 jaar	f 90
21 jaar	f 80
18 tot en met 20 jaar	f 70

Voor elk kind waarvoor kinderbijslag is toegekend wordt de toeslag voor de veeljarige echte minima vervolgens nog verhoogd met een bedrag van f 100 per kind.

De bedragen zijn op de gebruikelijke wijze afgerond op een veelvoud van f 5.

Het aantal uitkeringsgerechtigden wordt in 1985 geschat op in totaal 465 000 (met uitzondering van de zelfstandigen). Dit is ongeveer 10 000 meer dan in september 1984 werd geraamd. Van dit aantal zijn 170 000 personen tweejarige echte minima en 295 000 veeljarige echte minima. Ten opzichte van de ramingen voor 1985 is sprake van een verschuiving van

veeljarige naar tweejarige echte minima. Deze verschuiving wordt veroorzaakt door het feit dat in 1984 meer eerstjarige echte minima een beroep hebben gedaan op de regeling dan aanvankelijk is geraamd. Dit heeft gevolgen voor de doorstroming naar 1985.

Raamwet

Bij de behandeling door de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer op 5 maart 1984 van de hiervoor al genoemde Notitie inzake enkele aspecten van het echte-minimabeleid bleek een meerderheid te voelen voor een zogeheten raamregeling voor uitkeringen aan de echte minima.

Bij de voorbereiding van de regeling van de uitkering over 1984 is gestreefd naar een dergelijke raamregeling waarmee het mogelijk zou zijn op eenvoudiger wijze de besluitvorming over het echte-minimabeleid te regelen.

Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting op de regeling van de koopkrachttoeslag voor 1984 (Tweede Kamer, 1983-1984, 18 506, nrs. 3, blz. 10), bleek het in 1984 niet mogelijk tot een raamregeling te komen. Het kabinet achtte het wenselijk dit onderwerp eerst ter advisering aan de Sociaal-Economische Raad voor te leggen. Bij brief van 10 mei 1984 is de Sociaal-Economische Raad verzocht tussentijds zijn standpunt over een raamregeling kenbaar te maken. Dit advies was niet beschikbaar op het moment dat de voorbereiding van de eenmalige uitkering 1984 moest worden afgesloten. Ook thans is zo'n advies niet beschikbaar, zodat het kabinet ook nu tot een regeling met een incidenteel karakter heeft besloten. De regeling sluit daarom, wat de vormgeving aangaat, aan bij de in de afgelopen jaren getroffen regelingen. Dit houdt tevens in dat voor de zelfstandigen een aparte regeling zal worden getroffen.

Het kabinet meent overigens dat de wenselijkheid van een raamregeling nu anders moet worden beoordeeld dan in 1984. Een raamregeling heeft ten opzichte van incidentele regelingen slechts dan voordelen als op grond van die raamregeling beslissingen kunnen worden genomen ten aanzien van een aantal jaren. Op dit moment zou een raamregeling dus slechts wenselijk zijn als daarmee ook het beleid dat na 1986 gevoerd zou worden kan worden bestreken. Op dit moment staat nog niets vast over de voortzetting van het echte-minimabeleid voor de jaren na 1986. De vraag in hoeverre in deze jaren ook koopkrachttoeslagen moeten worden verstrekt, is te beoordelen aan het dan optredende kabinet. Een en ander staat in tegenstelling tot de situatie in 1984, toen een raamregeling nog betrekking kon hebben op de jaren 1984, 1985 en 1986.

Inkomensmeting

Het vraagstuk van de vaststelling van het inkomen van de aanvrager is verschillende malen aan de orde gesteld. Bij de uitvoering van de regeling voor loon- en uitkeringsontvangers is telkenmale volstaan met een opgave van het inkomen over een beperkte periode. Tot en met 1983 was dit het inkomen over de laatste uitbetalingsperiode vóór de dag van aanvraag. Ook in 1984 is volstaan met een opgave over zo'n beperkte periode, zij het dat toen een vaste, voor iedereen gelijke periode wettelijk is vastgelegd. Het inkomen over de maand september gold toen als toetsingsinkomen voor degenen met een inkomen dat per maand werd uitbetaald. De laatste week van september gold als peilperiode voor degenen met een wekelijks uitbetaald inkomen en de periode van vier weken die vóór 1 oktober eindigde als de betrokkene een inkomen ontving dat per vier weken wordt uitbetaald.

Ook thans wordt voorgesteld van een beperkte periode uit te gaan bij de inkomensmeting.

Gezien het tijdstip van indiening zal de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dit jaar op een eerder tijdstip kunnen worden afgerond dan in 1984 mogelijk was. De uitvoering van de regeling zal daarom eerder kunnen worden begonnen, hetgeen mogelijk gunstig uitwerkt op het tijdstip waarop tot uitbetaling van de uitkering kan worden uitgegaan. Om dit mogelijk te maken wordt voorgesteld bij de inkomensmeting uit te gaan van de maand augustus 1985.

Ten opzichte van 1984 is daarbij nog een andere wijziging aangebracht. Deze strekt ertoe dat het inkomen over een periode van vier weken in beschouwing wordt genomen als de betrokkene een wekelijks uitbetaald inkomen heeft. Dit voorkomt dat een incidenteel hoger inkomen in een week tot een grote overschatting van het jaarinkomen leidt.

Een verdere uitbreiding van de inkomensmeting wordt niet voorgesteld om dezelfde redenen die bij de behandeling van de voorafgaande regelingen naar voren zijn gebracht. Deze betroffen vooral de uitvoeringstechnische problemen die verbonden zijn aan het invoeren van een tweede peildatum. In veel gevallen zullen de betrokkenen bij de aanvraag om de eenmalige uitkering niet meer de beschikking hebben over de gegevens die betrekking hebben op het inkomen dat enige tijd daarvoor is ontvangen. Dit zou leiden tot vele verzoeken om aanvullende informatie bij de betrokkenen of de instantie die het inkomen of de uitkering heeft verstrekt. Dit betekent een aanmerkelijke verzwaring van de uitvoering van de eenmalige uitkering die reeds onder aanzienlijke druk staat.

Dit jaar is de invoering van zo'n tweede peildatum ook minder van belang, omdat de dit jaar te verstrekken koopkrachttoeslag uitsluitend bedoeld is voor de meerjarige echte minima. Van deze groep zijn immers reeds inkomensgegevens met betrekking tot een tweede peildatum bekend. Degenen die in aanmerking komen voor de uitkering hebben allen reeds de uitkering over 1984 aangevraagd en daarbij inkomensgegevens over september 1984 overgelegd. Indien de betrokkene zowel in september 1984 als in augustus 1985 een inkomen heeft dat het minimum niet overschrijdt, kan er derhalve van worden uitgegaan dat deze inderdaad gedurende langere tijd een minimuminkomen heeft.

Inkomen uit vermogen

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de wettelijke regeling van de koopkrachttoeslag over 1984 is een wijziging van de regeling geopperd met betrekking tot de wijze waarop met de aanwezigheid van vermogen en inkomen daaruit rekening wordt gehouden bij de toekenning van de uitkering. Bij die gelegenheid is toegezegd te bezien of de regeling zou moeten worden aangepast voor degenen met een vermogen of uitsluitend inkomen uit vermogen.

Bij de tot nu toe getroffen regelingen speelde de aanwezigheid van vermogen, in welke vorm en omvang dan ook, geen rol voor de bepaling van het recht op de uitkering. Het inkomen uit het vermogen werd echter wel betrokken bij de vaststelling van de financiële situatie van de aanvrager. Was het in deze zin mede bepalend voor het recht op de uitkering, inkomen uit vermogen was geen inkomensbron die toegang gaf tot het recht op de uitkering.

De naar voren gebrachte wijziging hield in dat enerzijds inkomen uit vermogen opgenomen zou worden bij de rechtgevende inkomensbronnen en anderzijds dat, indien de aanvrager werd aangeslagen voor de vermogensbelasting, geen recht zou bestaan op de uitkering voor de echte minima.

Het kabinet meent deze suggestie niet te moeten overnemen.

De uitkering voor de echte minima heeft tot doel koopkrachtbescherming te bieden aan degenen die een inkomen ontvangen waarvoor de overheid bijzondere verantwoordelijkheid draagt, omdat voor deze inkomens een minimumgarantie geldt krachtens wettelijke regelingen.

Op dit uitgangspunt wordt uitsluitend een uitzondering gemaakt voor inkomens die naar hun aard zozeer vergelijkbaar zijn met de hiervoor genoemde inkomens, dat uitsluiting van het recht op de uitkering onrechtvaardig zou zijn. Zo'n inhoudelijke overeenkomst met een inkomen dat reeds recht geeft op de koopkrachttoeslag, bestaat niet bij inkomens uit vermogen. Hoewel de inkomenssituatie van degenen, voor wie inkomen uit vermogen de functie van bestaansvoorziening heeft, dezelfde kan zijn als die van andere echte minima, is de bovengenoemde minimumgarantie op hen niet van toepassing.

Uitsluiting van het recht op de koopkrachttoeslag voor degenen die worden aangeslagen voor de vermogensbelasting – of anderszins direct rekening houden met de aanwezigheid van vermogen – komt evenmin overeen met de aard van de uitkering aan de echte minima. Deze heeft immers tot doel om een tegemoetkoming te geven in opgetreden koopkrachtverlies. Hierin verschilt de regeling wezenlijk van bijvoorbeeld de Algemene Bijstandswet. Rekening houden met de aanwezigheid van vermogen zou betekenen dat voor een deel van de groep echte minima deze koopkrachtbescherming niet meer zou bestaan.

Zoals hiervoor is vermeld, wordt bij de toekenning van de koopkrachttoeslag echter wel op indirecte wijze het vermogen betrokken, en wel door de inkomsten daaruit in beschouwing te nemen. Over het algemeen zal degene met een meer dan bescheiden vermogen dus geen recht hebben op de uitkering aan de echte minima.

Doelmatigheid en rechtmatigheid

Bij brief van 24 augustus 1983 zijn de Tweede Kamer resultaten toegezonden van een door de Accountantsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met de Rijksbelastingdienst gehouden onderzoek naar eventuele van de werkelijkheid afwijkende inkomensopgaven bij de aanvraag om de koopkrachttoeslag over 1981 (Tweede Kamer, 1982–1983, 17 976, nr. 6).

Bij dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen twee situaties. De eerste betreft de situatie waarin de betrokkene over de periode, die voor de bepaling van het recht op de uitkering in beschouwing wordt genomen, een inkomen heeft dat het niveau van het sociaal minimum niet te boven gaat, maar over het hele jaar bezien niet tot de groep van de echte minima gerekend kan worden. In 1981 bleek volgens dit onderzoek in 5 procent van de onderzochte uitkeringen sprake te zijn van zo'n situatie. In deze gevallen is de koopkrachttoeslag echter wel terecht toegekend. Bij de vormgeving van de regeling is immers bewust gekozen voor een inkomensmeting over een beperkte periode. Hierboven is aan dit aspect uitgebreid aandacht besteed.

De andere situatie betreft het geval waarin bij de aanvraag om de uitkering een lager inkomen is opgegeven dan feitelijk werd ontvangen. In deze gevallen is dus sprake van een onterechte uitkering ten gevolge van een onjuiste opgave van de aanvrager met betrekking tot zijn inkomen. In het onderzoek bleek dat in 18 procent van de onderzochte gevallen de koopkrachttoeslag over 1981 niet zou zijn uitgekeerd als de aanvrager het inkomen had opgegeven dat bij de Rijksbelastingdienst bekend was.

Het onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de eenmalige uitkering over 1981 had betrekking op een regeling die toen als incidentele regeling was getroffen. Inmiddels zijn ook in de jaren daarna incidentele koopkrachttoeslagen aan de echte minima verstrekt. Hoewel de uitvoeringsmethodiek wezenlijk dezelfde is gebleven, zijn zowel de aantallen uitkeringsgerechtigden als de uitkeringsbedragen sindsdien sterk gestegen. Daarmee is ook de reikwijdte van de regeling aanmerkelijk groter geworden. Aspecten van doelmatigheid en rechtmatigheid verdienen daarom extra aandacht.

Het kabinet acht het hierom wenselijk opnieuw een onderzoek naar de doelmatigheid van de regeling en de rechtmatigheid van de toekenningen te houden. Er wordt naar gestreefd dit onderzoek in het voorjaar van 1986 te hebben afgerond.

Terughoudendheid met regelgeving

Voor dit wetsontwerp zijn van de in de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving genoemde toetsingspunten vooral die met betrekking tot de handhaafbaarheid van de regeling, de werkdruk van het bestuurlijk en rechtsplegend apparaat en de rechtsbescherming van belang. De doelstelling en de werkingssfeer van de regeling zijn hierboven al aan de orde gesteld evenals de handhaafbaarheid van de regeling.

Ten opzichte van de voorafgaande regelingen van de koopkrachttoeslag voor de echte minima vertoont dit voorstel van wet slechts op een enkel onderdeel verschillen die van betekenis zijn voor de bestuurlijke last die de uitvoering voor gemeenten met zich brengt. Het gaat hier om de bepalingen van artikel 18, die betrekking hebben op de terugvordering van ten onrechte of tot een te hoog bedrag uitbetaalde uitkeringen. Bij de voorafgaande regelingen was deze terugvordering in handen gelegd van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De gemeenten kunnen echter als enige vaststellen of sprake is van ten onrechte of tot een te hoog bedrag betaalde uitkeringen. Het is dan ook ondoelmatig de feitelijke terugvordering in handen van een andere instantie, in casu het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te stellen.

Bij de vaststelling van de hoogte van de vergoeding van de uitvoeringskosten, waarover advies aan de Raad voor de gemeentefinanciën zal worden gevraagd, zal met de hieruit voortvloeiende verhoging van de werklast rekening worden gehouden, gezien in het totaal van de uitvoeringswerkzaamheden.

Met betrekking tot de rechtsbescherming zij het volgende opgemerkt. Op beslissingen van burgemeester en wethouders op de aanvraag om de uitkering is de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen van toepassing. Dit houdt in dat, indien betrokkene het niet eens is met de beslissing op de aanvraag, deze in eerste aanleg een bezwaarschrift bij burgemeester en wethouders kan indienen. Indien de betrokkene het niet eens is met de beslissing van burgemeester en wethouders op het bezwaarschrift, is beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State mogelijk.

De voor de gemeenten aan de beroepsgang verbonden werkzaamheden worden vergoed.

De hieronder gepresenteerde cijfers geven een indruk van de mate waarin van deze beroepsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

	Bezwaar-schriften	Beroep-schriften	Aantal bezwaarschriften als percentage van aantal toegekende uitkeringen
1981	3781	22	1,2
1982	5332	23	1,1
1983	9731	68	1,7

Deze cijfers zijn niet geheel volledig. Van een aantal gemeenten ontbreken gegevens met betrekking tot de jaren 1981 en 1982, terwijl de gegevens met betrekking tot 1983 nog een voorlopig karakter hebben.

Gegevens met betrekking tot 1984 zijn nog niet beschikbaar. Uitgaande van dezelfde percentages bezwaar- en beroepschriften naar aanleiding van de regeling voor 1983, kan het aantal bezwaarschriften voor 1984 worden geraamd op 11 250 en het aantal beroepschriften op 80. Onder dezelfde veronderstelling zullen deze aantallen in 1985 naar verwachting 8 000 respectievelijk 60 bedragen.

Een wijziging in de beroepsgang wordt niet voorgesteld. Naar aanleiding van het wetsontwerp met betrekking tot de toeslagregeling voor 1984 heeft de Raad van State de vraag gesteld of, in aansluiting op voornemens met betrekking tot de beroepsgang bij de Algemene Bijstandswet, niet overwogen zou moeten worden de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep aan te wijzen als beroepsinstanties voor de uitkering aan de echte minima. Deze wijziging heeft als nadeel dat deze instanties met betrekking tot deze materie deskundigheid moeten opbouwen, terwijl geen zekerheid bestaat over de mate waarin daarvan gebruik zal kunnen worden gemaakt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel wordt een omschrijving gegeven van een aantal in de wet voorkomende begrippen. De onder a, b en c omschreven begrippen zijn van belang voor:

- de hoogte van de uitkering (artikel 8);
- het van toepassing zijnde minimumniveau, waaraan het inkomen wordt getoetst om het recht op de uitkering vast te stellen (artikel 5), en
- de inkomens die betrokken worden bij de vaststelling van het recht op de uitkering (artikel 5).

Voor de hoogte van de uitkering is van belang of de aanvrager in de zin van deze wet beschouwd moet worden als een gehuwde, als een ongehuwde met een of meer kinderen dan wel als een ongehuwde zonder kinderen.

Overeenkomstig vorige wettelijke regelingen van een uitkering aan de echte minima worden als gehuwden aangemerkt degenen die een gezamenlijke huishouding voeren. Hieronder worden naast het echtpaar dat gezamenlijk een huishouding voert, ook degenen begrepen die zonder gehuwd te zijn een gezamenlijke huishouding voeren die, ook in financieel opzicht, met die van een echtpaar te vergelijken. Zij worden eveneens als gehuwden in de zin van deze wet aangemerkt.

Voor de feitelijke vaststelling van wat als een gezamenlijke huishouding kan worden aangemerkt, kan worden aangesloten bij de vaste uitvoeringspraktijk van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de bepaling van wie als gehuwden of daarmee gelijk te stellen persoon moeten worden wie als gehuwden of daarmee gelijk te stellen personen moeten worden aangemerkt. De financiële situatie van deze ongehuwd samenwonenden zal niet verschillen van die van een echtpaar, terwijl het bij de toekenning van de uitkering aan de echte minima juist om een beoordeling van die financiële situatie gaat.

Anders dan bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet het geval is, behoeft niet in elke daarvoor in aanmerking komende situatie te worden nagegaan wat het samenlevingsverband van de aanvrager is. De wenselijkheid van een snelle uitvoering van de koopkrachtmaatregel staat daar aan in de weg. Dit betekent niet dat de gemeenten niet zou zijn toegestaan zo'n onderzoek uit te voeren. Indien de gemeente beschikt over aanwijzingen dat de opgave op het aanvraagformulier met betrekking tot het samenlevingsverband onjuist is, zal over het algemeen een dergelijk onderzoek gepast zijn.

Uit deze begripsomschrijving vloeit tevens voort dat degene die wel wettig gehuwd is, maar, zonder duurzaam gescheiden te zijn, alleen voor zichzelf een huishouding voert, uitsluitend aanspraak kan maken op de uitkering voor een ongehuwde. Deze situatie kan zich voordoen bij buitenlandse werknemers, waarvan de wettige echtgenoot niet in Nederland woont, of bij wettig gehuwden waarvan een der echtgenoten in een inrichting verblijft.

Zowel het voor de aanvrager geldende minimumniveau als de inkomens die daaraan worden getoetst, dienen een afspiegeling te zijn van diens

financiële situatie. Dit betekent dat het inkomen van degene met wie de aanvrager gezamenlijk een huishouding voert in beschouwing dient te worden genomen. De in dit artikel gegeven omschrijving van het begrip echtgenoot voorziet hierin. In dat geval wordt het gezamenlijke inkomen getoetst aan het minimumniveau van een echtpaar.

Door alleen niet als echtgenoot te beschouwen degene die duurzaam gescheiden van zijn wettige echtgenoot leeft, wordt bewerkstelligd dat ook in situaties waarin de wettige echtgenoten geen gezamenlijke huishouding voeren, maar niet duurzaam gescheiden leven en derhalve wel over elkaars inkomen kunnen beschikken, het gezamenlijke inkomen in beschouwing wordt genomen. Indien immers de aanvrager geen of slechts een gering eigen inkomen heeft, terwijl het totale inkomen van het echtpaar wel voldoet aan de in artikel 5 gestelde voorwaarden, zou, indien het inkomen van de echtgenoot niet in beschouwing zou worden genomen, geen recht bestaan op de uitkering. Ook laat zich het geval voorstellen dat in een dergelijke situatie de aanvrager wel voldoet aan de voorwaarden voor de uitkering, terwijl het totale inkomen van het echtpaar het sociaal minimum aanzienlijk te boven gaat. Dan zou een ongewenst recht op de uitkering ontstaan, indien het inkomen van de echtgenoot, met wie geen gezamenlijke huishouding wordt gevoerd doch over wiens inkomen de aanvrager wel kan beschikken, niet zou worden betrokken bij de bepaling van het totale inkomen.

Voor de toepassing van artikel 5 en bijgevolg eveneens van artikel 8 derde lid, dient derhalve ook in deze situatie niet slechts het inkomen van de aanvrager zelf in beschouwing te worden genomen bij de bepaling van het totale aan het minimumniveau te toetsen inkomen, maar eveneens het inkomen van de wettige echtgenoot waarover de aanvrager feitelijk kan beschikken. Dit houdt tevens in dat deze gezamenlijke inkomens worden getoetst aan het minimumniveau van een echtpaar.

Het voeren van een eigen huishouding door de aanvrager of zijn echtgenoot is een van de voorwaarden voor het recht op de uitkering. Daarom is in het tweede lid een omschrijving opgenomen van wat onder een eigen huishouding dient te worden verstaan.

In afwijking van de wettelijke regeling voor 1984 is nu vastgelegd dat de omstandigheden op 31 augustus 1985 bepalend zijn voor de vraag of de betrokkene als een ongehuwde of als een gehuwde moet worden beschouwd en wie als echtgenoot moet worden aangemerkt. Deze wijziging houdt verband met hetgeen in de toelichting op artikel 8, zesde lid, aan de orde is gesteld.

Artikel 4

De koopkrachttoeslag heeft tot doel tegemoet te komen in het koopkrachtverlies dat over een bepaalde periode – het jaar 1985 – is geleden.

In verband met dit uitgangspunt wordt ten eerste de eis gesteld dat men een eigen huishouding voert. In artikel 1 is bepaald wat onder een eigen huishouding wordt verstaan. Deze eis wordt gesteld aangezien de hoogte van de koopkrachttoeslag is afgestemd op het koopkrachtverlies dat is geleden door degene die de volledige lasten van het voeren van een eigen huishouding heeft gedragen.

Niet kan worden ontkend dat ook degenen die niet een eigen huishouding voeren – bijvoorbeeld degenen die verblijven in een verpleeginrichting of een bejaardentehuis – met koopkrachtverlies geconfronteerd kunnen worden. De hoogte hiervan is echter niet zodanig dat bescherming van de koopkracht van deze groep, gezien tegen de achtergrond van een redelijke verhouding tussen de hoogte van de uitkering en met de uitvoering daarvan verbonden kosten, wenselijk moet worden geacht.

Daarnaast wordt de voorwaarde gesteld dat men in Nederland woont.

Deze eis wordt gesteld op grond van aansluiting met de Algemene Bijstandswet. De koopkrachttoeslag is een aanvulling op de door de Nederlandse overheid gegeven garantie van een minimumbestaansniveau. De Algemene Bijstandswet richt zich immers op degenen die in Nederland wonen.

Het wonen in Nederland wordt, evenals in 1984 het geval was, naar de omstandigheden beoordeeld.

Aan beide voorwaarden – het voeren van een eigen huishouding en het wonen in Nederland – wordt de eis verbonden dat men daaraan duurzaam voldoet. De koopkrachttoeslag is immers een tegemoetkoming in het koopkrachtverlies dat is geleden over het gehele jaar 1985. Zou geen eis van duurzaamheid worden gesteld, dan zouden degenen die niet gedurende deze gehele periode een eigen huishouding hebben gevoerd en derhalve niet in dezelfde mate met dit koopkrachtverlies zijn geconfronteerd, in vergelijking met degenen die wel gedurende de hele periode de kosten van het voeren van een eigen huishouding hebben gedragen, een te grote compensatie ontvangen.

Artikel 5, eerste lid

Evenals dat gold voor de vorige uitkeringen is de kring van rechthebbenden tevens beperkt tot degenen die een inkomen ontvangen waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid draagt, omdat de ontvangers ervan door of krachtens verschillende wetten een minimuminkomensniveau wordt gegarandeerd. Aangezien de koopkrachttoeslag op deze garantie een aanvulling vormt indien de ontvanger ervan tot de groep meerjarige echte minima behoort, is het in beginsel slechts deze groep die in aanmerking komt voor koopkrachtbescherming op grond van deze wet.

Van deze inkomens wordt in dit artikel een limitatieve opsomming gegeven. Deze groep inkomens wordt uitgebreid met een inkomenscategorie waarvoor de overheid geen specifieke verantwoordelijkheid draagt, doch waarvan de ontvangers in dezelfde financiële omstandigheden kunnen verkeren. Daartoe wordt onder 5° bepaald dat ook het ontvangen van een alimentatie recht kan geven op de koopkrachttoeslag. Tijdens de uitvoering van de in voorafgaande jaren getroffen koopkrachtregelingen werden situaties aangetroffen waarin de alimentatie aan de gemeentelijke sociale dienst was gecedeerd en in de plaats daarvan een bijstandsuitkering was toegekend. Dit zou, indien alimentatie niet als rechtgevend inkomensbron aangewezen zou zijn, tot de figuur hebben geleid dat degenen die hun alimentatie niet aan de sociale dienst hadden overgedragen, geen recht zouden hebben gehad op een koopkrachttoeslag, ook als zij feitelijk in dezelfde financiële omstandigheden verkeerden als bijstandsonvangers. Een dergelijke afwijkende behandeling valt niet te rechtvaardigen.

Tot het onder 1° bedoelde inkomen wordt gerekend:

- loon uit een dienstbetrekking;
- een uitkering krachtens de Werkloosheidswet, de Wet Werkloosheidsvoorziening, de Ziektewet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering alsmede de uit een dienstbetrekking voortvloeiende periodieke uitkeringen die naar aard en strekking met deze wettelijke uitkeringen overeenkomen;
- pensioen krachtens een particuliere of overheidspensioenregeling;
- een uitkering krachtens een overheidswachtgeldregeling, waaronder te begrijpen het Rijkswachtgeldbesluit, de Uitkeringsregeling 1966, de Regeling uitkering wegens functioneel leeftijdsontslag alsmede de daarmee overeenkomende regelingen voor militairen en onderwijspersoneel;
- een uitkering op grond van een regeling voor vervroegde uittreding;
- ouderdoms-, invaliditeits- en weduwenrente, pensioenen en uitkeringen op grond van andere wettelijke regelingen.

Overeenkomstig de wettelijke regelingen van de uitkering voor 1983 en 1984 wordt voor het recht op de koopkrachttoeslag geen beperking aangebracht tot inkomens op grond van een Nederlandse dienstbetrekking.

Wat de bijstandsuitkeringen betreft, wordt onder 3° bepaald dat slechts dat deel van de desbetreffende uitkering in beschouwing wordt genomen dat als normbijstand wordt verstrekt. In het Bijstandsbesluit landelijke normering wordt in artikel 3, tweede lid, en de artikelen 6b tot en met 6d bepaald dat de algemene uitkering wordt verhoogd met het bedrag van de ten laste van de betrokkene blijvende kosten van een ziekenfondsverzekering respectievelijk kan worden verhoogd met een woonkostentoeslag. Deze extra bijstand is een tegemoetkoming in de kosten die niet hoeven te worden betaald uit het minimuminkomen waarop de koopkrachttoeslag een aanvulling is. Derhalve wordt deze extra bijstand niet tot het inkomen in de zin van de wet gerekend.

Tot de onder 5° genoemde uitkering tot levensonderhoud verschuldigd krachtens de wet aan een gewezen wettige echtgenoot wordt, naast de alimentatie-uitkering als bedoeld in artikel 157 Boek 1 BW die door de rechter wordt vastgesteld, gerekend de uitkering waartoe men is verplicht krachtens een onderlinge afspraak, als onder andere is bedoeld in artikel 158 Boek 1 BW. Tot de uitkering tot levensonderhoud die men aan een wettige echtgenoot is verplicht, wordt, zoals uit de tekst van dit artikelonderdeel blijkt, uitsluitend gerekend de uitkering die men verschuldigd is aan de wettige echtgenoot van wie men duurzaam gescheiden leeft. Daartoe kan derhalve worden gerekend een uitkering als bedoeld in artikel 85 Boek 1 BW, tweede lid, laatste volzin, als de huishouding duurzaam gescheiden wordt gevoerd.

De onder 7° bedoelde uitkering in verband met bedrijfsbeëindiging wordt verstrekt door de Stichting Ontwikkeling en Sanering voor het Midden- en Kleinbedrijf.

Tweede lid

In dit lid wordt bepaald dat, wil recht kunnen bestaan op de uitkering, de in het eerste lid genoemde inkomens moeten voldoen aan de voorwaarde dat deze inkomens voor de ontvanger ervan de functie hebben van primaire bron van de voorziening in het levensonderhoud. Naargelang de aard van het inkomen wordt deze voorwaarde verschillend uitgewerkt.

Indien de aanvrager over het tijdvak dat voor de meting van het inkomen in beschouwing wordt genomen – de maand augustus 1985 – een bijstandsuitkering heeft ontvangen, bestaat recht op de koopkrachttoeslag. Gezien de aard van de bijstandsuitkering voor de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan, is een dergelijke uitkering, wat de hoogte daarvan ook moge zijn, altijd van wezenlijk belang voor het levensonderhoud.

Voor de andere in het eerste lid van dit artikel genoemde inkomens behoeft dit niet altijd het geval te zijn. Derhalve wordt bij deze inkomens de voorwaarde gesteld dat de som van deze inkomens tenminste één derde bedraagt van het voor de betrokkene geldende minimumniveau.

Derde lid

Zoals blijkt uit de tekst van het eerste en tweede lid van dit artikel en ook in het algemene gedeelte van de toelichting aan de orde is gesteld, wordt ook dit jaar volstaan met de meting van het inkomen over een beperkte periode, namelijk de maand augustus.

Ten opzichte van vorige jaren is wel een wijziging aangebracht, en wel bij de inkomens die per week worden uitbetaald. Bij de vorige regelingen van de koopkrachttoeslag werd in deze gevallen volstaan met het in beschouwing nemen van het inkomen over de laatste week voor de datum van aanvraag of, bij de regeling voor 1984, de laatste week van september 1984. Het kon derhalve voorkomen dat voor het recht op de koopkracht-

toeslag het inkomen dat over één week werd ontvangen bepalend was. Bij wisselende weekinkomens bestond dan de mogelijkheid dat, uitgaande van het inkomen over die enkele week, geen recht bestond op de uitkering, terwijl, als van het inkomen over een maand zou zijn uitgegaan, wel recht op een – gedeeltelijke – uitkering zou hebben bestaan. Dit moet als minder wenselijk worden aangemerkt. Daarom is nu bepaald dat in deze gevallen wordt uitgegaan van het inkomen dat gedurende de vier volle weken van de maand augustus 1985 is ontvangen.

Aangezien slechts in een beperkt aantal gevallen inkomens per week worden ontvangen, brengt deze wijziging voor de gemeenten slechts in geringe mate uitbreiding van de werkzaamheden met zich. Op deze wijze geldt voor alle aanvragers van de koopkrachttoeslag in beginsel een zelfde periode voor de inkomensmeting, namelijk de maand augustus. Met de redactie van de eerste drie leden van dit artikel wordt dit tot uitdrukking gebracht. Uitsluitend om praktische redenen wordt daarop met betrekking tot de inkomens die per week of per vier weken worden ontvangen in enige mate een uitzondering gemaakt. Bij deze inkomens wordt namelijk uitgegaan van de vier volle weken van augustus respectievelijk de periode van vier weken waarin 31 augustus 1985 gelegen is.

Vierde lid

In dit lid wordt de groep van rechthebbenden verder afgebakend en wel zodanig dat een categorie resteert met een inkomen dat niet meer bedraagt dan het minimumniveau, alsmede degenen met een inkomen dat dit in bescheiden mate te boven gaat. De toeslag ten behoeve van degenen die in 1984 de zogeheten meerjarigentoeslag ontvingen, vormt geen onderdeel van de bandbreedte. Dit komt overeen met de bandbreedte die in 1984 werd gehanteerd, namelijk eveneens de basisuitkering vermeerderd met de basiskinderbijslag.

Met de uitdrukking «aanvrager met zijn echtgenoot» is tot uitdrukking gebracht dat ook als de wettig gehuwde aanvrager in de zin van deze wet als een ongehuwde wordt beschouwd omdat deze met zijn echtgenoot geen gezamenlijke huishouding voert, maar het gezamenlijke inkomen in beschouwing is genomen omdat de echtgenoten niet duurzaam gescheiden van elkaar leven, het gezamenlijke inkomen wordt getoetst aan het minimumniveau voor een echtpaar. In de toelichting op artikel 1 is hieraan al aandacht besteed.

Vijfde lid

Hierin wordt bepaald dat nadere regelen worden gesteld over wat moet worden verstaan onder het minimumniveau.

Aangezien voor de bepaling van het recht op de uitkering relevant is of de aanvrager tot de echte minima gerekend kan worden, ligt het voor de hand daarvoor aansluiting te zoeken bij die wetten waarbij het niveau van het sociaal minimum geregeld wordt. Dit zijn de Wet herziening aanpassingsmechanismen en de Algemene Bijstandswet. In de nader te stellen regelen zullen groepen van inkomensbronnen worden genoemd met een voor elk van die groepen geleidend minimumniveau, zoals dat van toepassing is gedurende de periode waarop de koopkrachttoeslag betrekking heeft. Tevens zullen nadere regelen worden gesteld omtrent hetgeen moet worden verstaan onder het overig inkomen.

Zesde lid

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de uitkering over 1984 is een amendement aangenomen dat ertoe leidde dat de neveninkomsten die bij de bijstandsverlening worden vrijgelaten, bij de bepaling van het recht op de koopkrachttoeslag niet tot het inkomen worden gerekend indien het

de hoofden van één-oudergezinnen betreft die een bijstandsuitkering ontvangen. In die gevallen zal derhalve over het algemeen recht op de koopkrachttoeslag bestaan.

De bepaling van dit artikellid betreft de totale vrijlating voor hoofden van één-oudergezinnen, dus met inbegrip van de extra vrijlating aan de voet voor deze groep.

Artikel 6

Zoals in het algemene gedeelte aan de orde is gesteld is de koopkrachttoeslag over 1985 uitsluitend bestemd voor de meerjarige echte minima.

De daarvoor gestelde voorwaarde wordt op dezelfde wijze uitgewerkt als dat bij de regeling van de uitkering 1984 het geval was met betrekking tot het recht op de toeslag voor meerjarige echte minima.

Recht op de uitkering heeft de aanvrager die zelf de koopkrachttoeslag over 1984 heeft ontvangen en wiens echtgenoot daarvoor eveneens in aanmerking kwam. In de situatie dat de aanvrager die niet de koopkrachttoeslag voor 1984 heeft ontvangen, in de loop van 1985 is gehuwd of gaan samenwonen met degene die in 1984 wel de koopkrachttoeslag heeft ontvangen, bestaat derhalve geen recht op de uitkering 1985. In deze situatie zal immers over het algemeen geen sprake zijn van een huishouden dat zich langdurig op het niveau van het sociaal minimum heeft bevonden.

Degene die gehuwd was of samenwoonde met de ontvanger van de uitkering over 1984 wordt geacht die uitkering eveneens te hebben ontvangen.

Ingeval een uitkering voor de echte minima over 1984 werd ontvangen zonder dat daarop recht bestond, ongeacht de vraag om welke reden deze ten onrechte toekenning plaatsvond, bestaat geen recht op de koopkrachttoeslag voor 1985. Dit is tot uitdrukking gebracht door het gebruik van het begrip «overeenkomstig».

De gewezen zelfstandige die in aanmerking komt voor de koopkrachttoeslag op grond van de regeling van de Minister van Economische Zaken met betrekking tot 1984, zal in veel gevallen deze uitkering nog niet hebben ontvangen op het moment dat hij de uitkering over 1985 voor loon- en uitkeringsontvangenden bij de gemeente moet aanvragen. In zo'n geval kan niet worden beoordeeld of recht op de uitkering bestaat. De afhandeling van de aanvraag om de koopkrachttoeslag zal dan dienen te worden uitgesteld tot het moment waarop de aanvraag om de koopkrachttoeslag over 1984 voor zelfstandigen door de Stichting tot Uitvoering van Landbouwmaatregelen of de Stichting Coördinatie Dienstverleningscentra Kleinbedrijf is afgehandeld.

Uitstel van afhandeling van de aanvraag om de uitkering zal ook dienen plaats te vinden als met betrekking tot de koopkrachttoeslag over 1984 nog een bezwaar- of beroepsprocedure gaande is. Ook in deze gevallen heeft de betrokkene immers bij de aanvraag nog niet de uitkering over 1984 ontvangen. Indien het bezwaar of beroep ertoe leidt dat de uitkering over 1984 alsnog geheel of gedeeltelijk wordt toegekend, wordt de aanvraag om de uitkering over 1985 alsnog in behandeling genomen.

Artikel 7

De koopkrachttoeslag is bestemd voor degenen die over niet meer dan een minimuminkomen beschikken. Er is dan ook geen aanleiding in geval van overlijden van beide echtgenoten of van de alleenstaande, ook al is reeds positief op de aanvraag beslist, die koopkrachttoeslag aan de erfgenamen uit te betalen. Het onderhavige artikel voorkomt dit.

Indien één der echtgenoten is overleden, blijft voor de nog levende echtgenoot recht bestaan op de volledige uitkering voor gehuwden.

In het algemene gedeelte van deze toelichting is reeds ingegaan op de invulling van de uitkeringsbedragen.

In tegenstelling tot de voorwaarden die gesteld worden ten aanzien van het recht op de uitkering, wordt ten aanzien van de hoogte van de uitkering geen eis van duurzaamheid gesteld. De ongehuwde die inmiddels gehuwd is, ontvangt de uitkering voor de gehuwde; de gehuwde wiens situatie in de loop van het jaar die van een ongehuwde is geworden, komt in aanmerking voor de uitkering voor een ongehuwde.

Derde lid

Recht op de uitkering bestaat niet alleen voor degenen van wie het inkomen het sociaal minimum niet te boven gaat, maar ook voor hen die een bescheiden inkomen boven dit niveau hebben. In artikel 5, vierde lid, is bepaald dat degenen die een inkomen hebben dat het van belang zijnde minimumniveau verhoogd met de uitkering niet te boven gaat, recht hebben op de koopkrachttoeslag.

De extra toeslag ten behoeve van degenen die in 1984 meerjarige echte minima waren, vormt geen onderdeel van de bandbreedte, zoals dat ook gold bij de regeling van de uitkering over 1984. Uitbreiding van de bandbreedte met de veeljarigentoeslag zou ertoe leiden dat degenen die in 1984 een uitkering ontvingen voor de echte minima en wier inkomen zodanig is gestegen dat zij bij toepassing van de bandbreedte zoals die bij de voorafgaande regelingen is gehanteerd, niet meer als echte minima kunnen worden beschouwd, toch recht zouden kunnen doen gelden op de uitkering.

In dit artikellid wordt bepaald dat bij de vaststelling van de hoogte van de uitkering hiermee rekening wordt gehouden door de uitkering voor degenen met een inkomen tussen het minimumniveau en het minimumniveau verhoogd met de koopkrachttoeslag een gedeeltelijke te laten zijn.

Vierde lid

Voor het recht op de veeljarigentoeslag wordt, overeenkomstig de bepaling van artikel 6, als voorwaarde gesteld dat beide partners in 1984 een meerjarigentoeslag ontvingen, ofwel op grond van de regeling voor loon- en uitkeringsontvangers ofwel op grond van de regeling voor zelfstandigen. Slechts in deze gevallen is immers sprake van een huishouden dat gedurende ten minste twee jaar tot de groep van de minima behoort en daardoor het grotere koopkrachtverlies geleden heeft, waarop deze toeslag betrekking heeft.

In vergelijking tot de wettelijke regeling van de eenmalige uitkering over 1984 is nu duidelijker gesteld dat recht op de veeljarigentoeslag bestaat als recht bestaat op de basisuitkering, ongeacht de hoogte van dit recht.

Zoals bij de toelichting op artikel 6 aan de orde is gesteld, kan het voorkomen dat met betrekking tot de koopkrachttoeslag over 1984 nog een bezwaar- of beroepsprocedure gaande is op het moment dat de aanvraag om de uitkering over 1985 wordt ingediend. Deze bezwaar- of beroepsprocedure kan ook betrekking hebben op de meerjarigentoeslag. Als dat het geval is, zal het recht op de veeljarigentoeslag nog niet kunnen worden vastgesteld. Om te voorkomen dat de veeljarigentoeslag niet wordt uitgekeerd, zal de vaststelling van het recht op de veeljarigentoeslag dienen te worden uitgesteld tot het moment dat de bezwaar- of beroepsprocedure afgesloten is. Wel kan al het recht op de basisuitkering en de mogelijke kindertoeslag worden vastgesteld en dit deel van de uitkering al worden uitbetaald.

De uitkering heeft betrekking op het in Nederland geleden koopkrachtverlies. Dit brengt met zich dat de hoogte van de uitkering slechts betrekking kan hebben op het koopkrachtverlies van degenen die in Nederland verblijven. Uit de begripsomschrijving van artikel 1 vloeit dit reeds voort met betrekking tot de echtgenoot van de aanvrager. In het zesde lid is een bepaling opgenomen ten aanzien van deze eis voor de kinderen van de aanvrager, hetgeen van belang is voor onder meer het recht op de kindertoeslag als bedoeld in het tweede lid.

Zesde lid

In afwijking van de bepalingen van de regeling van de koopkrachttoeslag over 1984 wordt in het zevende lid bepaald dat de omstandigheden op 31 augustus 1985 van belang zijn voor de uitkeringscategorie waartoe de aanvrager behoort. In de voorafgaande regelingen golden hiervoor de omstandigheden op de dag van aanvraag om de uitkering. Nog afgezien van het gegeven dat niet geregeld was van welke omstandigheden moest worden uitgegaan in geval van ambtshalve behandeling, aangezien daarbij geen sprake kon zijn van een dag van aanvraag om de uitkering, kon het vooral in 1984 voorkomen dat het minimumniveau waaraan een inkomen moest worden getoetst niet in overeenstemming was met dat inkomen. Dit kon aan de orde zijn als tussen het einde van de maand september en de dag van aanvraag om de uitkering of de dag die door de gemeenten werd gehanteerd voor de bepaling van de gezinsomstandigheden voor de ambtshalve behandeling, die gezinsomstandigheden waren veranderd. De hiermee samenhangende problemen kunnen voor een goed deel worden voorkomen door bij de keuze van het toepasselijke minimumniveau uit te gaan van de gezinsomstandigheden op het eind van de maand augustus. Dit zal gebeuren in de nader te stellen regelen. Het is dan voor de hand liggend ook voor de hoogte van de uitkering uit te gaan van deze dag.

Artikel 10

In dit artikel wordt geregeld bij welke gemeente de aanvraag om een uitkering moet worden ingediend. Door te stellen dat het de gemeente moet zijn waar de aanvrager is ingeschreven in het bevolkingsregister, wordt bereikt dat aan dezelfde persoon niet meer dan één uitkering wordt verstrekt. Bovendien betreft het hier een criterium dat door de gemeenten eenvoudig kan worden gecontroleerd.

Degenen die in het Centraal Bevolkingsregister te 's-Gravenhage zijn ingeschreven – personen in Nederland die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben – kunnen zich richten tot de gemeente waar zij verblijven.

Bij de controle zal dit jaar een procedure worden gevolgd die afwijkt van die in vorige jaren is gehanteerd. Toen diende indien een aanvrager zich richtte tot een gemeente, waar hij niet was ingeschreven, bij het Centraal Bevolkingsregister te worden geverifieerd of de betrokkene daar bekend was. Zo dit niet het geval was, diende de aanvraag te worden afgewezen.

Deze procedure bleek tot vele verzoeken om informatie bij het Centraal Bevolkingsregister te leiden, waar dit register niet op berekend is. Om dit te voorkomen zal nu op het aanvraagformulier worden gevraagd waar de aanvrager is ingeschreven. Indien de aanvrager niet is ingeschreven bij de gemeente waar de aanvraag is ingediend, wordt de aanvraag geretourneerd. Slechts ingeval de aanvrager heeft aangegeven bij het Centraal Bevolkingsregister ingeschreven te zijn, controleert de gemeente deze opgave bij dit register.

Artikel 13

Met dit artikel wordt de mogelijkheid geopend voor burgemeester en wethouders om de beslissingsbevoegdheid te mandateren aan gemeente-ambtenaren. Deze mogelijkheid van mandaat strekt zich tevens uit tot het afgeven van schriftelijke kennisgeving van beslissingen.

Artikel 14

In dit artikel wordt bepaald dat de gemeente geen aparte schriftelijke mededeling behoeft te geven indien de aanvraag om de uitkering tot een betaling leidt. Indien de aanvraag wordt afgewezen, dient daarvan schriftelijk mededeling te worden gedaan.

Verwacht mag worden dat eveneens een aparte schriftelijke mededeling wordt verstrekt als de uitkering tot een lager bedrag is vastgesteld dan op grond van de bij de aanvraag overgelegde gegevens zou worden verondersteld.

Doordat volgens de bepalingen van dit artikel ook het bericht van bijschrijving op een giro- of bankrekening en de zichtcheque als mededeling van de beslissing op de aanvraag geldt, heeft de aanvrager in elk van deze situaties de beschikking over een schriftelijke mededeling van de beslissing van de gemeente, zodat de aanvrager desgewenst daartegen bezwaar kan aantekenen en in beroep kan gaan.

In het tweede lid is nu, in overeenstemming met de beoogde werking van deze bepaling en in aansluiting op de uitvoeringspraktijk, bepaald dat indien de betrokkene niet voldoet aan de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen, de aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen. Het niet voldoen aan deze verplichting kan uitsluitend gevolgen hebben voor dat gedeelte van de uitkering waarop die inlichtingen betrekking hebben. Indien bij voorbeeld de betrokkene geen gegevens met betrekking tot het ontvangen van kinderbijslag heeft verstrekt en voor het overige het recht op de uitkering duidelijk is, kan het verzuim om deze gegevens te verstrekken er uitsluitend toe leiden dat de kindertoeslag niet wordt verstrekt.

Artikel 16

Eenmalige publiekrechtelijke uitkeringen zijn niet aan de belastingheffing onderworpen en evenmin aan de premieheffing voor de sociale verzekeringen. Voor de heffing van de inkomstenbelasting worden deze uitkeringen niet als inkomen aangemerkt omdat het periodieke karakter aan deze uitkeringen ontbreekt. Ook de uitkeringen die op grond van deze wet worden verleend zijn eenmalige uitkeringen.

Omdat voor de premieheffing volksverzekeringen bij het belastbare inkomen wordt aangesloten, is de uitkering daar evenmin aan onderworpen. Omdat de uitkering niet uit dienstbetrekking wordt genoten, is deze ook niet aan de heffing van loonbelasting onderworpen. Voor de premieheffing werknemersverzekeringen geldt eveneens dat de uitkering niet als loon wordt aangemerkt.

Wel dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat de uitkering geen inkomen is in de zin van artikel 1 van het Besluit inkomensvaststelling bejaardenziekenfondsverzekering en van het Besluit inkomensvaststelling vrijwillige ziekenfondsverzekering. Voorkomen wordt dat de aanvragers door de toekenning van de uitkering in een hogere premieklasse komen en zodoende meer ziekenfondspremie gaan betalen. De uitkering is geen overeengekomen, naar tijdsruimte en in geld vastgestelde uitkering in de zin van artikel 3, vierde lid, onder a, van de Ziekenfondswet.

Zonder nadere voorziening zou de uitkering op een bijstandsuitkering in mindering moeten worden gebracht.

Artikel 17

De uitkering strekt tot voorziening in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud. Ten einde dit zoveel mogelijk te verzekeren, komen in dit artikel enkele bepalingen voor die een waarborg geven, dat de toegekende uitkering ook werkelijk de rechthebbende ten goede zal komen.

Artikel 18

In dit artikel wordt de terugvordering van de ten onrechte of tot een te hoog bedrag uitbetaalde uitkering geregeld.

Van deze terugvorderingsmogelijkheid zal slechts gebruik worden gemaakt in die gevallen waarin redelijkerwijs duidelijk moet zijn geweest dat ten onrechte of te veel is uitbetaald. Deze toepassing rechtvaardigt een korte terugvorderingsmogelijkheid.

In afwijking van de voorafgaande regelingen vindt de terugvordering niet meer plaats door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar door de betreffende gemeente. De in het verleden gevolgde werkwijze moet als minder doeltreffend worden aangemerkt, terwijl, om de redenen die in de toelichting op artikel 24 worden genoemd, ook op dit punt van de gemeenten een grotere verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de koopkrachttoeslag kan worden gevraagd.

In het derde lid is bepaald dat burgemeester en wethouders van voortzetting van de terugvordering kunnen afzien als in individuele situaties naar hun oordeel zo'n terugvordering om sociale redenen onverantwoord moet worden geacht.

Tegen de aanzegging bij aangetekende brief dat het uitgekeerde bedrag geheel of gedeeltelijk zal worden teruggevorderd staat Arob-beroep open. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State kan besluiten een dergelijk beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Artikelen 21 en 22

Van degene die een aanvraag om de uitkering doet, zal worden gevraagd zoveel mogelijk bewijsstukken over te leggen waaruit de juistheid van de verstrekte gegevens blijkt. Niettemin kan het nodig zijn gegevens te controleren dan wel nadere gegevens te verzamelen. Deze artikelen geven de gemeenten de mogelijkheid de noodzakelijk geachte informatie te verwerven.

Artikel 23

Met de redactie van het eerste lid, die afwijkt van de vorige regelingen, is aangegeven dat uitkeringen die de gemeente heeft teruggevorderd, omdat deze ten onrechte of tot een te hoog bedrag zijn uitbetaald, niet kunnen worden gedeclareerd bij het Rijk. Op deze wijze is de vergoeding van de aan de uitvoering van de wet verbonden kosten afgestemd op de kosten die de gemeente inderdaad moet maken.

Ingevolge het tweede lid zullen nadere regelen worden vastgesteld met betrekking tot de vergoeding aan de gemeenten van de kosten die aan de uitvoering van de maatregel verbonden zijn. In beginsel zullen de werkelijk gemaakte kosten worden vergoed, met inachtneming van die werkzaamheden die voor een juiste uitvoering van de wet worden verwacht. Alvorens de vergoeding wordt vastgesteld, zal hierover advies worden gevraagd aan de Raad voor de gemeentefinanciën. Deze adviesaanvraag zal worden opgesteld in overleg met de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën in hun hoedanigheid als beheerders van het Gemeentefonds.

Artikel 24

Dit artikel wijkt af van overeenkomstige bepalingen in voorafgaande regelingen. Op grond van die bepalingen kon de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitsluitend de uitvoeringskosten – de kosten bedoeld onder b in het vorige artikel – terugvorderen als de door de gemeente gemaakte uitgaven in strijd waren met de wet of niet bevredigend waren verantwoord.

Nu de gemeenten reeds een aantal jaren ervaring hebben met de uitvoering van uitkeringsregelingen voor de echte minima, die onderling niet wezenlijk van elkaar afwijken, bestaat voor zo'n beperkte terugvoeringsmogelijkheid van de gemeenten geen reden. Daarom is in dit artikel bepaald dat zowel de uitvoeringskosten als de uitkeringen die in strijd met de wet zijn uitbetaald geheel of gedeeltelijk kunnen worden teruggevorderd.

De vergoeding aan de gemeenten van de uitvoeringskosten is afgestemd op het totaal van de aan de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitkering verbonden werkzaamheden. Indien de gemeente niet al deze handelingen heeft verricht, zijn voor de gemeente minder kosten aan de uitvoering van de regeling verbonden. In zo'n geval bestaat aanleiding deze vergoeding gedeeltelijk terug te vorderen. Hiervan zal over het algemeen sprake zijn indien een in artikel 23, derde lid, genoemde verklaring van de deskundige ontbreekt of negatief is.

Van de in dit artikel gegeven mogelijkheid van het niet vergoeden of terugvorderen van door de gemeenten betaalde uitkeringen zal geen gebruik worden gemaakt als in individuele gevallen een ten onrechte of te hoge uitbetaling heeft plaatsgevonden, maar uitsluitend indien het uitvoeringsbeleid van een gemeente daartoe aanleiding geeft.

Artikel 25

Het valselijk opmaken of vervalsen van een geschrift is reeds strafbaar gesteld krachtens artikel 225 en volgende van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 26

Dit artikel moet de mogelijkheid geven om onverwachte, vooral door de gemeenten tijdens de uitvoering van de wet opgeworpen, problemen op te lossen. Daarbij zal zoveel mogelijk worden gezocht naar oplossingen die in het kader van de Algemene Bijstandswet gebruikelijk zijn. Bij het ontbreken van een adequate handreiking zal aansluiting worden gezocht bij de wet, op grond waarvan de aanvrager zijn minimuminkomen ontvangt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf