

**22 545**

## **Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)**

**22 614**

## **Invoering van een nieuwe Algemene bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 januari 1995

#### **1. Algemeen**

Het kabinet heeft met met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen die de leden van de verschillende fracties bij het onderhavige wetsvoorstel hebben geplaatst.

Alvorens daar afzonderlijk op in te gaan, wil het kabinet graag een korte schets geven van de ontstaansgeschiedenis van dit wetsvoorstel.

De Algemene Bijstandswet is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp geweest van politieke, maatschappelijke en bestuurlijke discussie. Met name de signalen over de misbruikgevoeligheid van de ABW en over de omvang van de bijstandsfraude, zijn aanleiding geweest tot een fundamentele bezinning op de beheersbaarheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de bijstandsverlening. Dit geschiedde enerzijds door een tweetal onderzoeken. Een onderzoek door de Onderzoekscommissie toepassing ABW naar de ernst, de omvang en de achtergronden van het onterecht gebruik van de bijstand («Het recht op bijstand», september 1994). En een onderzoek van de subcommissie Bijstand van de Tweede Kamer («Rechten en plichten»; rapport van de subcommissie Bijstand, Tweede Kamer, 1993–1994, 23 195, nrs 1–2). Daarnaast is het toenmalige kabinet uitvoerig overleg gestart met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de vereisten waaraan een beter beheersbare, handhaafbare en uitvoerbare bijstandswet moet voldoen. Dit heeft geresulteerd in het bijstandsakkoord (Tweede Kamer, 1993–1994, 22 545, nr. 14, bijlage 1) dat het toenmalige kabinet met de VNG heeft gesloten.

De uitkomst van deze fundamentele bezinning op de bijstandswet is geweest dat de regelgeving én de uitvoering van de bijstand vergaand moeten worden aangepast. Kern daarvan is de noodzaak van wijziging van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten en de tussen Rijk en gemeenten gegroeide medebewindsverhouding. Wezenlijk element daarvan is een grondige vereenvoudiging van de normensystematiek, door nog maar drie – landelijk vast te stellen – basisnormen (voor alleenstaanden 50 procent, voor eenoudergezinnen 70 procent en voor echtparen 100 procent van het netto wettelijk minimumloon) te hanteren, die de gemeente voor alleenstaanden en alleenstaande ouders met een toeslag van maximaal 20 procent kunnen aanvullen als de basisnorm niet toereikend is om in de noodzakelijke

bestaanskosten te voorzien. Hierdoor wordt enerzijds een vereenvoudigde, beter uitvoerbare en minder fraudegevoelige regelgeving bereikt en anderzijds de voor maatwerk en afstemming van de bijstand op de feitelijke omstandigheden zo noodzakelijke versterking van de rol van de gemeenten bewerkstelligd. In de tweede plaats is het noodzakelijk om de uitvoering grondig te verbeteren, omdat uit genoemde onderzoeken is gebleken dat zich ernstige tekortkomingen voordoen in de huidige uitvoeringspraktijk, die deels zijn terug te voeren op de opzet van de huidige regelgeving.

Hoofdpunten daarvan zijn een strenge(re) selectie aan de toegangspoort tot de bijstand en een meer op activering van bijstandsgerechtigden gerichte uitvoeringswijze, met het daarvoor benodigde beleidsinstrumentarium. In de derde plaats is het noodzakelijk een aantal aanscherpingen te plegen met betrekking tot de gezamenlijke huishouding, teneinde de zogenaamde leefvormfraude beter te kunnen bestrijden en gemeenten beter in staat te stellen om personen die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren, ook als «partner» aan te kunnen merken. Ten vierde is een sterkere aansturing van en controle op de uitvoering door het gemeentebestuur noodzakelijk, onder meer te bereiken door het opstellen van een – door de gemeenteraad goed te keuren – verordening, waarin het lokale bijstands- en toeslagenbeleid is vastgelegd. De hoofdlijnen van deze veranderingen zijn vastgelegd in de beleidsbrief vernieuwing Abw (Tweede Kamer, 1993–1994, 22 545, nr. 14). Dit totale pakket van veranderingen is erop gericht de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren, fraude gerichter aan te pakken en de – voor ons stelsel van sociale zekerheid zo wezenlijke en in de wet verankerde – waarborg van een menswaardig bestaansminimum te blijven garanderen, onder een gelijktijdige versterking van de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde voor de terugkeer in het arbeidsproces. De Tweede Kamer heeft in het beleidsdebat op 13 en 14 december 1993 ingestemd met de hoofdlijnen van vernieuwing van de Abw.

Deze uitkomst van de bezinning – waarover bestuurlijke (bijstandsakkoord) en politieke (beleidsdebat met Tweede Kamer) overeenstemming is ontstaan – noodzaakte tot een grondige aanpassing van het oorspronkelijke wetsvoorstel herinrichting Algemene bijstandswet (Tweede Kamer, 1991–1992, 22 545 nrs. 1–3). Daartoe was het noodzakelijk enkele – ingrijpende en omvangrijke – nota's van wijziging op het wetsvoorstel in te dienen, teneinde het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de gewenste vernieuwingen.

Het kabinet kan zich – in reactie op een opmerking van de leden van de fractie van de PvdA – goed voorstellen dat het door deze veelheid aan wijzigingsvoorstellen niet altijd gemakkelijk is een goede weg door het uiteindelijke wetsvoorstel te vinden. Gezien de geschetste ontwikkelingen, was dat evenwel moeilijk te voorkomen. De nota's van wijziging waarin de belangrijkste wetsaanpassingen op grond van de vernieuwingsdiscussie zijn neergelegd (nota van wijziging herinrichting Algemene bijstandswet van 21 maart 1994, 22 545, nr. 18 en de nota van wijziging Invoeringswet van 12 april 1994, 22 614, nr. 6) bevatten – vanwege de ingrijpendheid van de veranderingen – uitvoerige algemene toelichtingen, waarin de belangrijkste «veranderingspunten» ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn neergelegd en gemotiveerd.

Ook het huidige kabinet onderstreept de noodzaak van – spoedige en grondige – aanpassingen van de bijstandswet, teneinde de verouderde regelgeving met betrekking tot de bijstand in overeenstemming te brengen met de vereisten van deze tijd. In het Regeerakkoord is neergelegd dat het kabinet zal bevorderen dat de nieuwe bijstandswet zo spoedig mogelijk in werking kan treden, op basis van de door het vorige kabinet ingediende nota's van wijziging. De invoering van de heringerichte bijstandswet brengt voor gemeenten belangrijke veranderingen met zich mee. Daarom is aangekondigd dat de heringerichte Abw

op 1 januari 1996 in werking zal treden, uiteraard onder het voorbehoud van aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.

In het onderstaande worden de antwoorden op de vragen van de fracties per (hoofd)onderwerp behandeld. Zulks ten behoeve van de overzichtelijkheid en met het doel een zo groot mogelijke – en door sommige fracties expliciet gevraagde – samenhang te bereiken in de beantwoording.

## **2. Waarborgfunctie en bestaansminimum**

De leden van de fractie van het CDA constateren, dat het reëel besteedbare inkomen zwaar onder druk staat. Zij wijzen in dit verband op de verhoging van tarieven en prijzen, zoals de huren en gemeentelijke heffingen. Zij vragen zich af wat de gecumuleerde effecten van deze maatregelen zijn en in hoeverre het sociaal minimum nog werkelijk een sociaal minimum is.

Het sociaal minimum wordt nog altijd in onze samenleving een volwaardig en toereikend bestaansminimum geacht. In de regeringsverklaring is aangegeven dat de voorgenomen lastenverlichting zodanig vorm zal worden gegeven, dat koopkrachtverliezen zo veel mogelijk worden beperkt en zo redelijk mogelijk worden verspreid, rekening houdend met draagkrachtverschillen.

Van negatieve inkomensgevolgen voor huishoudens met een uitkering op minimumniveau ingevolge een cumulatie van beleidseffecten, is geen sprake. De gerealiseerde generieke koopkrachtontwikkeling van recente jaren is tussen 1990 en 1993 in totaal positief geweest (in totaal +0.6% voor sociale minima met kinderen; +1.0% voor sociale minima zonder kinderen). Alleen voor 1994 had de koopkracht een iets minder gunstig beeld. In het generieke koopkrachtbeeld zijn de prijsstijgingen opgenomen conform het prijsindexcijfer van het CBS.

De invloed van – de door de leden van de fractie van de CDA gememoreerde – gemeentelijke heffingen en van milieuheffingen zijn in dit prijsindexcijfer verwerkt. Ook de gemiddelde huurstijging is verdisconteerd in het prijsindexcijfer en derhalve vervat in het generieke beeld.

Verder wordt opgemerkt dat de normhuurcompensatie in de Individuele Huursubsidie (IHS) – die door het vorige kabinet werd ingevoerd en voor 1995 wordt verlengd – niet in de cijfers tot uitdrukking komt. Het koopkrachteffect voor de minima hiervan is circa + $\frac{1}{4}$ %. De maatregel in de IHS betekent dat voor minima een eventueel geldende meer dan gemiddelde huurstijging wordt gecompenseerd door middel van een hogere IHS-subsidie.

Specifieke maatregelen met koopkrachteffecten zijn niet opgenomen in het generieke beeld. In de Sociale Nota 1995 is de cumulatie van deze beleidsmaatregelen met inkomensgevolgen geanalyseerd (Tweede Kamer, 1994–1995, 23 902, nrs 1–2, bijlage 16). De conclusie van deze analyse was dat «voor zover het gaat om inkomens op minimumniveau, specifieke maatregelen door de bank genomen per saldo geen negatief effect hebben».

Met betrekking tot recente maatregelen met specifieke koopkrachteffecten, geldt dat de invoering met ingang van 1995 van de kindertabel in de IHS en de vervroegde afschaffing van de eigen bijdragen voor hulpmiddelen, voor betrokkenen neerkomt op een positief effect van maximaal  $\frac{3}{4}$ % in termen van besteedbaar inkomen. De invoering van een eigen risico in de ziektekostenverzekering, zal volgens het Regeerakkoord gepaard gaan met een verlaging van de nominale premie in het Ziekenfonds. Daardoor zal voor sociale minima het inkomenseffect per saldo zeer beperkt zijn.

Zowel de leden van de CDA-fractie als het lid van het GPV-fractie uiten hun bezorgdheid over de toereikendheid van de bijstandsuitkeringen in

relatie tot de maatregelen in de sfeer van de kinderbijslag. De leden van het CDA-fractie richten zich daarbij op de rechtspositie van kinderen met de vraag of kinderen evenals volwassenen recht hebben op een bestaansminimum. Ook vragen zij of de bijstandsuitkeringen in combinatie met de kinderbijslag toereikend zijn. Tenslotte vragen zij hoe in Europees verband op bijstandsniveau rekening wordt gehouden met de materiële rechtspositie van kinderen.

Zolang kinderen minderjarig zijn, moet naar het gezin als leefeenheid worden gekeken.

Daarbij geldt als uitgangspunt dat een uitkering op minimumniveau plus de kinderbijslag toereikend moet zijn om in de minimaal noodzakelijke bestaanskosten te voorzien. Kinderen beneden de 18 jaar komt geen eigenstandig recht op een bestaansminimum toe. De minimuminkomenswaarborg voor de kinderen wordt geëffectueerd via de zorgplicht van de ouder(s) en het recht van die ouders op een uitkering op minimumniveau, plus de kinderbijslag waar zij recht op hebben.

Ten aanzien van de internationale vergelijking is, gelet op de koppeling van de bijstandsnorm aan het minimumloon, met name de kinderbijslag aan de orde. Daarbij worden inkomensafhankelijke en onafhankelijke uitkeringen betrokken, alsmede fiscale tegemoetkomingen.

Wanneer gekeken wordt naar het totale inkomen en tevens rekening wordt gehouden met uitkeringen voor woonlasten, kan gesteld worden dat Nederland en Denemarken de hoogste uitkeringen op minimumniveau kennen. In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen voor een echtpaar en een één-oudergezin, beide met twee kinderen.

**Tabel. Standaarduitkeringen bijstand inclusief uitkeringen voor woonlasten en 2 kinderen van 6 en 11 jaar (in koopkrachtpariteiten, guldens, 1990)**

	B	DK*	D	F	NL	VK
echtpaar, 2 kinderen	1835	2283	1970	1548	2131	1751
één-oudergezin, 2 kinderen	1707	1895	1620	1341	1963	1490

\* eerste 9 maanden

(bron: NEI. J. de Voogd et. al. Guaranteed minimum income arrangements).

Het lid van het GPV-fractie vraagt of in de hoogte van de bijstandsuitkeringen rekening gehouden zal moeten worden met het aantal kinderen, nu de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) zodanig wordt gewijzigd, dat de kinderbijslag aanzienlijk minder dan voorheen de draagkracht van gezinnen met kinderen compenseert. Vervolgens wordt gevraagd of de wijziging van de AKW gevolgen heeft voor de kosten van bijstand in relatie tot de voorliggende voorstellen van de Abw.

Het uitgangspunt van het wijzigingsvoorstel voor de AKW is, dat de eigen verantwoordelijkheid van de ouders voor het verzorgen van kinderen kan worden vergroot. Daaruit volgt dat het wijzigingsvoorstel voor de AKW geen gevolgen heeft voor de hoogte van het minimumloon en daarmee ook niet voor de hoogte van de bijstandsuitkering. Ter compensatie van de inkomens op minimumniveau zij in dit verband verwezen naar een voorgenomen wijziging in samenhang met die voor de AKW, namelijk een wijzigingsvoorstel voor de Wet Individuele huursubsidie (IHS). Daarin wordt voorgesteld om – bovenop de huursubsidie – een toeslag te verstrekken aan huurders met kinderen.

Het kabinet heeft ervoor gekozen deze IHS-maatregel op identieke wijze op te nemen in de woonkostentoeslagen in de bijstand, hetgeen een bescheiden verhoging van de bijstandsuitgaven tot gevolg heeft. Om het voor gemeenten mogelijk te maken deze doorwerking naar de woonkostentoeslag ook na de decentralisatie te kunnen realiseren, zal het

betreffende bedrag van f 2,5 mln. worden meegenomen in de overheveling naar het gemeentefonds.

De leden van de fractie van de PvdA constateren een kanteling in het beleid. Waar de rijksoverheid in de jaren 80 het inkomensbeleid voor zich monopoliseerde, worden thans belangrijke onderdelen daarvan overgedragen aan gemeenten (bijzondere bijstand, Wet Voorzieningen Gehandicapten, decentralisatie vrijlatingsbepalingen, heringerichte Algemene bijstandswet), zonder dat een integrale afweging en verantwoording plaatsvindt. In dit verband hadden zij uit kranteberichten begrepen dat de marges voor gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid geleidelijk worden verruimd. Zij wensen hierover nadere informatie, waarbij deze leden vragen of deze verruiming min of meer synchroon gaat lopen met de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet.

Het inkomensbeleid is ook thans de verantwoordelijkheid van de landelijke overheid. Die verantwoordelijkheid laat onverlet dat gemeenten meer beleidsmatige ruimte moet worden geboden voor de afstemming van de uitkering op de specifieke, plaatselijke, en vooral persoonlijke omstandigheden. Afwegingen over de noodzaak van en het recht op een toeslag en de beoordeling van de noodzaak tot de financiële steunverlening bij bijzondere bestaanskosten en bij bijzondere omstandigheden, zoals een handicap, kunnen uitsluitend op lokaal niveau plaatsvinden. Vandaar dat de bevoegdheden hieromtrent de afgelopen jaren voor een belangrijk deel – binnen duidelijk omschreven kaders en met inachtneming van het landelijk inkomensbeleid – naar gemeenten zijn gedecentraliseerd en dat het gemeentelijk beleidsinstrumentarium hiervoor is vergroot. Het uitoefenen van deze verantwoordelijkheden op lokaal niveau vraagt uiteraard om een goede beleidsmatige samenhang, die is toegesneden op de plaatselijke omstandigheden en op het eigen gemeentelijk beleid. Die samenhang kan alleen op lokaal niveau plaatsvinden. Vandaar dan ook dat in het wetsvoorstel onder meer is bepaald dat zowel de gemeentelijke toeslagverlening als het lokale vrijlatingsbeleid in een – door de gemeenteraad goed te keuren – verordening moet worden vastgelegd. Verder zijn de in het wetsvoorstel neergelegde gemeentelijke beleidsplannen en -verslagen bij uitstek het instrument om de samenhang en de integraliteit van het plaatselijk beleid (toeslagverlening, bijzondere bijstand, fraudebestrijding, activering) te bereiken en om hierover verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Overigens zijn beleidsplannen reeds nu al – met name voor de bijzondere bijstand en voor het fraudebeleid – een door veel gemeenten gehanteerd instrument.

Inzake de kwijtschelding kan worden gemeld dat ten tijde van het vorige kabinet een advies is uitgebracht door de Werkgroep Inkomensbeleid-Kwijtscheldingsbeleid (WIK). De WIK adviseerde tot verruiming over te gaan. In zijn standpunt aan de Tweede Kamer gaf het vorige kabinet aan dat verruiming stapsgewijs diende plaats te vinden, waarbij telkens aan de hand van de ervaringen moest worden gezien of een volgende stap gewenst is. Een ambtelijke werkgroep werd belast met de uitwerking van het stappenplan en dient daarover te adviseren (Tweede Kamer, 1993–1994, 23 400 IXB, nr. 15).

Dit kabinet heeft de benadering van zijn voorganger overgenomen. De ambtelijk werkgroep heeft onlangs een advies afgerond over de uitwerking van de stapsgewijze invoering van de verruiming. Het kabinet zal zeer binnenkort zijn standpunt over de in het advies voorgestelde uitwerking mededelen aan de Tweede Kamer. Hierbij wordt overigens opgemerkt dat niet per definitie sprake moet zijn van een synchrone invoering met de herinrichting Algemene bijstandswet, omdat voor de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid zelfstandige argumenten gelden.

De leden van de PvdA-fractie menen dat in de discussie over de herinrichting van de Algemene bijstandswet weinig aandacht is besteed aan het thema van de materiële armoedebestrijding.

Zij vinden dat een omissie. Zij wijzen op de positie van kwetsbare groepen uitkeringsgerechtigden, zoals zeer langdurig bijstandsafhankelijken en bijstandsafhankelijken met kinderen.

In de discussie de afgelopen jaren over het bijstands- en minimabeleid heeft de «armoedeproblematiek» wel degelijk een rol gespeeld. Hierbij zij verwezen naar de reacties van het vorige kabinet op onder andere rapporten van de «Arme kant van Nederland» (Tweede Kamerstukken «bijstands- en minimabeleid», 22 538) en de daaruit onder meer voortgevloede intensivering van het schuldenbeleid.

De bestrijding van de materiële armoede is een belangrijke doelstelling van het regeringsbeleid, en dus ook als voorwerp van zorg en beleid van de kant van de rijksoverheid. Het is de Algemene bijstandswet zelf, die als vangnet in het sociaal zekerheidsstelsel, een cruciale rol vervult in het tegengaan van armoede. De vergaande wijzigingen van de bijstandswet zijn er juist op gericht om het onterecht beroep van de bijstand tegen te gaan en de activeringseis te verzwaren, waardoor de waarborg van het sociaal minimum als toereikende inkomensvoorziening ook in de toekomst betaalbaar blijft. Een zeer doelbewuste keus van het wetsvoorstel is om de bestaande uitkeringsniveaus c.q. het sociaal minimum in het sociaal zekerheidsstelsel te handhaven en hecht in de wet te verankeren. Dat de bijstandsverlening onder de nieuwe wet niet meer uit één centrale norm, maar uit twee «delen» – de basishoofdenorm en waar nodig de gemeentelijke toeslag – bestaat, doet daar niets aan af. Daarom is er ook voor gekozen om in de wet vast te leggen dat gemeenten de volledige 20 procent-toeslag moeten verlenen aan degenen die alleen wonen en die hun kosten niet met een ander kunnen delen.

Op velerlei wijzen beoogt het kabinet te voorkomen dat met name de laagstbetaalden in financiële problemen zouden geraken. Vooral de bijzondere bijstand – die het mogelijk maakt in te spelen op bijzondere bestaanskosten en op individuele financiële noodsituaties – vervult hierbij een belangrijke rol. Ook de experimenten ter vergroting van de activerende werking van de bijstand zijn deels gericht op het vergroten van het perspectief op positieverbetering van de sociale minima. Het gaat hierbij om zowel materiële als immateriële positieverbetering. De activiteiten van het kabinet op het terrein van de preventie en het bestrijden van problematische schulden en het opzetten van schuldhulpverlening, alsmede de betrokkenheid van de rijksoverheid bij instellingen voor budgetvoorlichting – zoals het NIBUD – richten zich juist op de bestrijding van materiële armoede. Ook het volkshuisvestingsbeleid is erop gericht om te voorzien in de behoefte aan betaalbare woningen voor de burgers, inclusief de sociale minima, door middel van de individuele huursubsidie. De individuele huursubsidie vormt juist voor mensen met een uitkering op minimumniveau een wezenlijke schakel om financiële problemen te voorkomen. Het kabinet acht het dan ook onjuist wanneer gesteld wordt dat het beleid ten aanzien van de sociale minima beperkt is tot wat gemeenten doen – bijvoorbeeld op het terrein van de bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid – en dat de problemen voor een belangrijk deel op de gemeenten zouden worden afgewenteld.

### **3. Normensystematiek**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en het GPV gaan in op de bijstand aan jongeren tussen de 18 en 21 jaar. In dit verband vragen de leden van de fractie van de PvdA om een systematische uiteenzetting van de relatie tussen de bijstand, de kinderbijslag, de studiefinanciering en de JWG.

Met het voorliggend wetsontwerp wordt het uitkeringsregime voor

18–21-jarigen ingrijpend gewijzigd. Reden hiervoor is dat het slechts bij uitzondering zou moeten voorkomen dat jongeren een beroep doen op de bijstand. Als uitgangspunt geldt immers dat jongeren niet door middel van een uitkering voorzien in hun bestaanskosten maar door middel van arbeid of voorbereiding daarop via studie. Met het streven naar een sluitende aanpak in de JWG (en het daarbij behorende JWG-loon) wordt dit uitgangspunt nog eens onderstreept.

Daarnaast is tot 21 jaar sprake van de ouderlijke onderhoudsplicht. Gelet op het sluitstukarakter van de bijstand vindt het kabinet het gerechtvaardigd om bij de bepaling van de hoogte van de norm rekening te houden met deze onderhoudsplicht. Dit betekent dat de norm voor 18–21-jarigen niet volledig de noodzakelijke kosten van bestaan hoeft te dekken. Door de landelijk genormeerde uitkeringen af te leiden van het kinderbijslagniveau dat voor deze leeftijdscategorie geldt, wordt een goede afstemming met de ouderlijke onderhoudsplicht bereikt. Ook de kinderbijslag beoogt immers een bijdrage in de kosten voor kinderen, zonder deze volledig te vergoeden. Met deze afstemming op de kinderbijslag wordt tevens een goede aansluiting bewerkstelligd met het beloningsniveau tijdens de voorbereidingsfase van de JWG, dat eveneens is gebaseerd op de kinderbijslag.

Het kabinet is zich ervan bewust dat zich bepaalde situaties kunnen voordoen waarbij de jongere geen beroep kan doen op de ouderlijke onderhoudsplicht. Bijvoorbeeld wanneer het inkomen van de ouders ontoereikend is, indien de jongere als gevolg van een ernstig verstoorde relatie zijn onderhoudsrecht jegens zijn ouders redelijkerwijs niet te gelde kan maken of indien er geen ouders zijn. In deze gevallen zal, om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien, aanvullende bijstand moeten worden verleend. Deze aanvulling op de norm dient aangemerkt te worden als bijzondere bijstand. Het gaat daarbij namelijk om zeer uiteenlopende situaties, met daaruit voortvloeiende verschillen in noodzakelijke bestaanskosten. Zo zal de beantwoording van de vraag of het voor de betrokkene noodzakelijk is om zelfstandig te wonen, afhankelijk zijn van diverse factoren die van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het verlenen van de aanvulling op de norm in de vorm van bijzondere bijstand doet in de ogen van het kabinet geen afbreuk aan de rechtszekerheid. Ook de bijzondere bijstand wordt verleend op grond van de Algemene bijstandswet en de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep staan dan ook volledig open.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een amendement van het lid Doelman-Pel aanvaard, waardoor wordt bewerkstelligd dat in die gevallen dat jongeren een ten laste komend kind hebben, de norm wordt verhoogd met 20 procent netto minimumloon.

Daarmee krijgt de jongere voor het kind eenzelfde verhoging als een alleenstaande ouder van 21 jaar of ouder krijgt ten opzichte van een alleenstaande.

In het Regeerakkoord is afgesproken het overgangsrecht in de kinderbijslagwet af te schaffen.

Dit betekent dat voor jongeren van 18–24 jaar het recht op kinderbijslag vervalt. Het kabinet vindt het onwenselijk om voor studerenden langer twee verschillende regimes, namelijk AKW (Algemene Kinderbijslagwet) en wet op de Studiefinanciering (WSF) naast elkaar te laten bestaan. Afschaffen van het overgangsrecht AKW zal worden meegenomen in het kader van het voorstel tot wijziging van de WSF, waarbij met ingang van het cursusjaar 1995–1996 voor beginnende studenten de prestatiebeurs wordt ingevoerd. Dit wetsvoorstel is op 12 december 1994 voor advies aan de Raad van State aangeboden.

Het kabinet is voornemens om het overgangsrecht in het geheel, dus zonder uitzonderingen af te schaffen. De categorie studerenden in het overgangsrecht is veruit het omvangrijkst en gezien de betrekkelijk

geringe omvang van de overige categorieën (waaronder de werkloze schoolverlaters) kiest het kabinet voor integrale afschaffing. Dit leidt tot verdere vereenvoudiging binnen de AKAK.

Onder het overgangsrecht AIW valt tevens de groep werkloze schoolverlaters van 18 tot 21 jaar, gedurende de wachttijd zoals die op dit moment geldt voor de Rww. Met de beëindiging van het overgangsrecht AKW komt voor deze groep werkloze schoolverlaters een voorliggende bestaansvoorziening te vervallen, hetgeen voor het kabinet aanleiding is om hen voortaan direct in aanmerking te laten komen voor een bijstandsuitkering. Hetzelfde geldt voor degenen die in het kader van de JWG een verlengde zoektijd hebben gekregen en voor wie met de nota van wijziging eveneens was voorzien in een recht op kinderbijslag in plaats van bijstand. In het advies dat op 16 december 1994 is uitgebracht over het afschaffen van het overgangsrecht, spreekt de commissie Sociale Voorzieningen van de Sociaal Economische Raad (SER) zich positief uit over de hierboven weergegeven lijn.

Met betrekking tot het uitkeringsregime voor 18–21-jarigen ziet het kabinet geen aanleiding om dat als gevolg van de wijzigingen in deze AKW te herzien. Hoewel de referentie aan het kinderbijslagbedrag voor 18–24-jarigen in de toekomst komt te vervallen, kan voor de bepaling van de hoogte van het bedrag in de uitgangssituatie worden aangesloten bij de kinderbijslag. Er is immers geen reden om de werkloze schoolverlaters voor wie eerst gedurende de wachttijd Rww danwel zoektijd JWG een AKW-recht bestond, in het kader van de bijstandswet een hogere uitkering te bieden.

De leden van de PvdA vragen of de bedragen in het wetsvoorstel kunnen worden vermeld naar de niveaus van 1995. Als bijlage is een overzicht van de inkomens op minimumniveau per 1 januari 1995 opgenomen. Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat de uitkeringsnorm voor jongeren ten opzichte van de nu geldende uitkeringsystematiek in de bijstandswet aanzienlijk neerwaarts is bijgesteld. Hiervoor is reeds gewezen op de noodzaak van een goede aansluiting op de ouderlijke onderhoudsplicht. Verder is van belang dat met het streven naar een sluitende aanpak in de JWG, jongeren in principe niet langer dan de periode van de zoektijd (waarin nu nog AKW wordt genoten) in de bijstand zitten en daarna via arbeidsinschakeling het netto JWG-loon verdienen.

De leden van de fractie van het CDA gaan in op de definitie van een ten laste komend kind.

Doordat het daarbij gaat om een kind jonger dan 18 jaar ontstaat volgens deze leden een forse verlaging van de uitkeringen van alleenstaande ouders met kinderen tussen 18 en 21 jaar. Naar de mening van de leden valt dit moeilijk te rijmen met de onderhoudsplicht van de ouders voor kinderen in deze leeftijdscategorie.

Ten aanzien van de leeftijdsgrens van 18 jaar geldt dat kinderen vanaf de leeftijd van 18 jaar over het algemeen een eigen inkomen hebben, bijvoorbeeld WSF, een looninkomen (waaronder via de JWG) of een loongerelateerde uitkering. De grens van 18 jaar geldt momenteel al in een groot aantal sociale zekerheidsregelingen. Aangezien kinderen vanaf de leeftijd van 18 jaar over het algemeen een eigen inkomen hebben hoeft de onderhoudsplicht in de regel niet te worden geëffectueerd. Er is dan ook geen reden om daarin met landelijke normering te voorzien. Gemeenten hebben de bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen wanneer de middelen van de ouders ontoereikend zijn om invulling te geven aan de onderhoudsplicht.

In dit verband wijzen de leden van de CDA-fractie tevens op de afschaffing van de kinderbijslag voor personen van 18 jaar en ouder en



vragen tot welke inkomenseffecten deze maatregel voor de betrokken ouders en jongeren leidt.

Zoals hiervoor reeds is beschreven, zal voor de werkloze schoolverlaters binnen overgangsrecht AKW direct recht op bijstand ontstaan. Omdat de hoogte van deze uitkeringsnorm is afgeleid van de kinderbijslagbedragen voor de leeftijdscategorie 18–24-jarigen, leidt deze maatregel niet tot inkomenseffecten voor betrokkenen. Het verschil is dat niet langer de ouder AKW-gerechtigd is, maar dat de jongere een zelfstandig uitkeringsrecht heeft.

De leden van de fractie van de PvdA gaan in op de normen voor 18- tot en met 20-jarigen in relatie tot het bedrag van de kinderbijslag. Zij vragen naar de verhouding tussen beide bedragen en de doorwerking van de gewijzigde kinderbijslag-systematiek op de normen gelet op artikel 57 van het voorliggend wetsvoorstel.

In de voorbereidingsfase JWG ontvangt de jongere een beloning, waarvan het niveau is afgeleid van de kinderbijslag. Dat was in 1994 een bedrag van f 328,67. In het voorliggend wetsvoorstel wordt de bijstandsnorm voor een jongere eveneens op dat niveau gesteld.

In verband met de verlaging van de AKW voor 1995 heeft het kabinet gemeend het beloningsniveau van de JWG vast te moeten leggen op dat van de AKW in 1994 en dus de verlaging van de kinderbijslag niet te laten doorwerken naar de JWG. In aansluiting daarop wenst het kabinet dit ook te doen ten aanzien van de bijstandsnorm voor de jongere. Eenmalig zal de norm worden vastgelegd op het eerdergenoemde bedrag van de kinderbijslag op niveau 1994.

Vervolgens zal indexering conform de overige normbedragen plaatsvinden op basis van wijziging van het wettelijk minimumloon. De daarvoor benodigde wetswijziging zal worden meegenomen in het traject van de wijziging WSF.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom in het overgangsrecht voor jongeren van 18 tot en met 20 jaar niet is gekozen voor uitgroei, gezien de beperkte termijn waarvoor de jongerenorm geldt.

Er is geen aanleiding om in de categorie jongeren onderscheid te maken naar degenen die reeds bijstand hebben en nieuwe gevallen. Het uitgangspunt dat de onderhoudsplicht van de ouders moet kunnen worden aangesproken dient, zij het na afloop van een jaar na invoering, gelijkelijk te gelden. Opgemerkt wordt dat ook voor deze categorie jongeren bijzondere bijstand mogelijk is wanneer de feitelijke bestaanskosten hoger zijn en de ouders niet aan de onderhoudsplicht kunnen voldoen. Het kabinet ziet ook geen reden om inkomensachteruitgang die voortvloeit uit de herinrichting Abw voor deze categorie jongeren anders te behandelen dan voor andere bijstandsgerechtigden.

Voorts zou er bij uitgroei voor de betrokken jongeren geen goede afstemming bestaan met de voorbereidingsfase van de JWG (beloningsniveau), waardoor de noodzakelijke deelname aan de JWG kan worden belemmerd.

De leden van de PvdA-fractie wensen de ratio te weten van de mogelijkheid om de toeslag voor 21- en 22-jarigen te verlagen. Naar hun mening is bij een 22-jarige al sprake van een financiële incentive omdat de som van landelijke norm en eventuele toeslag reeds onder het wettelijk minimumloon voor een 22-jarige ligt.

Voor een 22-jarige alleenstaande is dit inderdaad het geval. Echter voor een alleenstaande ouder die in aanmerking komt voor een toeslag en voor gehuwden zou de totale uitkeringsnorm wel boven het minimumjeugdloon uitstijgen, ook voor 22-jarigen.

Onder de huidige wet liggen de bijstandsnormen voor 21- en 22-jarigen lager dan het totaalbedrag van een basisnorm van 50 procent én de

maximale toeslag van 20 procent. Het kabinet acht het niet juist dat gemeenten zouden worden gedwongen om voor deze categorie tot een feitelijke normverhoging over te gaan. Door de mogelijkheid in het wetsvoorstel op te nemen om de norm voor deze categorie te verlagen, kunnen gemeenten de bijstand voor deze categorie jongeren goed afstemmen op het minimumjeugdloon. Het zou ook onrechtvaardig zijn wanneer een bijstandsgerechtigde van 21 of 22 jaar een hoger inkomen zou genieten dan een leeftijdgenoot die het minimumjeugdloon verdient. Het ontnaemt bovendien de financiële prikkel om tot de arbeidsmarkt toe te treden, waarmee het risico ontstaat dat de bijstandsafhankelijkheid langere tijd gaat duren, hetgeen de kansen op de arbeidsmarkt verkleint.

De leden van de PvdA-fractie menen dat er een gebrek aan congruentie is tussen de artikelen 33 en 38 ten aanzien van het bepalen van de hoogte van de toeslag wanneer noodzakelijke bestaanskosten met een ander zouden kunnen worden gedeeld. Zij menen dat dezelfde terminologie gehanteerd moet worden. Deze leden zien schaalvoordelen die kunnen optreden buiten de woonsituatie, niet als object van bemoeienis van de kant van de uitvoerder. Als voorbeelden geven zij schaalvoordelen die uit een LAT-relatie kunnen voortvloeien (2-persoonskamer op vakantie) en het delen van een krant met een buurman.

In artikel 33 wordt met «een ander» feitelijk bedoeld op degene die ook zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft. Aangezien in artikel 38 is aangegeven dat in de gemeentelijke verordening moet worden vastgelegd dat de toeslag de maximale toeslag is als geen ander zijn hoofdverblijf in de woning heeft – en belanghebbende dus werkelijk alleen woont – kan het bij artikel 33 alleen maar gaan om een ander die wel in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Treden ten opzichte van de woonsituatie schaalvoordelen op, dan wordt daarmee rekening gehouden bij het bepalen van de toeslag.

Bij de door de leden als voorbeeld aangevoerde schaalvoordelen gaat het om besparingen die behaald kunnen worden uit een efficiënte besteding van middelen. Deze voordelen behoren in de gegeven voorbeelden niet bij de toeslagverlening te worden betrokken.

Hoewel de terminologie niet gelijk is maakt de samenhang met artikel 38, tweede lid, dit naar het oordeel van het kabinet voldoende duidelijk.

Verder verzoeken de leden van de PvdA-fractie om een verduidelijking wat de reikwijdte is van artikel 43, lid 1, en artikel 43, lid 2, onderdeel a. In het bijzonder verzoeken zij dit met betrekking tot de kinderalimentatie en het effect daarvan op de toeslag van 20 procent aan de alleenstaande ouder.

In het eerste lid van artikel 43 gaat het om middelen ten behoeve van het levensonderhoud die voor belanghebbende zelf bestemd zijn, maar door een ander worden ontvangen. In het tweede lid, bij onderdeel a, gaat het om middelen die belanghebbende weliswaar ontvangt, maar die bestemd zijn voor een ander die niet in de bijstandverlening aan de belanghebbende is begrepen. Ten aanzien van de door deze leden naar voren gebrachte kinderalimentatie, kan dit het beste aan de hand van een voorbeeld worden verduidelijkt.

Als uitgangssituatie wordt een alleenstaande ouder met één kind genomen. Zolang dit kind jonger is dan 18 jaar, is sprake van een in de bijstand begrepen persoon en wordt de bijstandsaanvrager aangemerkt als alleenstaande ouder. Bij de bepaling van de hoogte van de uitkering wordt rekening gehouden met de ontvangen kinderalimentatie. Hierbij is niet overwogen om deze kinderalimentatie slechts mee te rekenen tot het niveau van 20% van het minimumloon.

Immers, gelet op de sluitstukfunctie van de bijstand, vindt het kabinet het noodzakelijk om de bijstand af te stemmen op het totaal van omstandigheden en mogelijkheden – de middelen inbegrepen – die zich in

gezinsverband voordoen. Daarbij ligt het niet in de rede om bepaalde inkomensbestanddelen buiten beschouwing te laten.

Vanaf het moment dat het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt, wordt ervan uitgegaan dat dit kind een eigen inkomen heeft en wordt het kind derhalve niet meer meegerekend in de bijstandsverlening aan de ouder. In dit geval betekent dit dat de kinderalimentatie niet langer wordt meegeteld voor de bepaling van de hoogte van de bijstand aan de ouder. De kinderalimentatie wordt immers ten behoeve van het kind aan de ouder betaald.

#### **4. Gezamenlijke huishouding**

De leden van een aantal fracties gaan uitvoerig in op het begrip gezamenlijke huishouding, dat in artikel 3 van de heringerichte Algemene bijstandswet is neergelegd. Gelet op de grote hoeveelheid stukken die zijn verschenen met betrekking tot de herinrichting Algemene bijstandswet – waar de leden van de PvdA-fractie terecht op wijzen – hecht het kabinet eraan op deze plaats nog eens uitvoerig in te gaan op de achtergronden, doelstelling en inhoud van de voorgestelde wijzigingen om op deze wijze het samenhangend kader aan te geven. Van daaruit worden de vragen van de leden van de fracties beantwoord.

Het kabinet heeft er in de eerste plaats voor gekozen het recht op bijstand te blijven koppelen aan het begrip gezin. De leden van de D66-fractie hebben gevraagd waarom het recht op bijstand gekoppeld blijft aan de gehuwde staat en waarom het begrip gezin gehandhaafd blijft.

Het kabinet is van mening dat het – ondanks het feit dat het gezin een minder dominante plaats inneemt in onze samenleving – nog steeds dient te gelden dat daar waar personen een gezin of een daarmee materieel vergelijkbare samenlevingsvorm vormen, de bijstand dient te worden afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden die zich in het gezinsverband voordoen. Dit gelet op het karakter en de waarborgfunctie van de Abw om in de minimaal noodzakelijke bestaanskosten te voorzien. Dit behoeftenaspect heeft enerzijds betrekking op de noodzaak om rekening te houden met de gezamenlijke behoeften binnen het gezin en daarmee vergelijkbare samenlevingsvormen en anderzijds op het in ogenschouw nemen van de binnen het gezin aanwezige middelen. Verder moet – met het oog op de aan de bijstand te verbinden verplichtingen – inhoud worden gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid om alle mogelijkheden te benutten weer zo spoedig mogelijk zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien. Hoewel het kabinet het streven naar economische zelfstandigheid onderschrijft, ook in de relaties tussen man en vrouw, acht zij arbeidsdeelname daarvoor de aangewezen weg. Het kabinet sluit hierbij aan bij het uitgangspunt van het gezin en de gelijkstelling daaraan van een gezamenlijke huishouding, zoals in 1987 bij de stelselherziening sociale zekerheid is vastgelegd.

Sinds de stelselherziening van de sociale zekerheid in 1987 berust het begrip gezamenlijke huishouding in de sociale zekerheid op twee pijlers, namelijk het huisvestingscriterium en het zorg dragen voor elkaar. Deze uitgangspunten liggen ook ten grondslag aan het huidige begrip gezamenlijke huishouding in de bijstand. Deze principes – gezamenlijke huisvesting en wederzijdse zorg – blijven ook in het begrip gezamenlijke huishouding van de heringerichte Algemene bijstandswet onaangetast.

Binnen deze uitgangspunten is het echter noodzakelijk gebleken een aantal aanscherpingen te plegen. De reden hiervan is dat de afgelopen jaren is gebleken dat leefvormfraude veelvuldig voorkomt, zodanig zelfs dat het één van de belangrijkste vormen is van misbruik met de bijstand, en dat de leefvormfraude onder de vigerende wet moeilijk of onvoldoende

kan worden bestreden. Door de Onderzoekscommissie toepassing Abw is gewezen op de noodzaak van verduidelijking van de formulering in de bijstandswet van zowel het huisvestingscriterium als het criterium van wederzijdse zorg. Verder is door deze commissie aanbevolen om een zwaardere bewijslast te leggen bij aanvragers van bijstand voor het aantonen van de feitelijke leefsituatie c.q. de bewijspositie van gemeenten ten opzichte van de aanvragers te versterken.

Het terugdringen van leefvormfraude onder de heringerichte Algemene bijstandswet geschiedt langs de volgende hoofdlijnen. Ten eerste maakt de nieuwe normensystematiek leefvormfraude minder aantrekkelijk. De alleenstaande die de kosten van het wonen deelt met een ander krijgt immers een uitkering van 50 procent. In de tweede plaats vinden belangrijke verduidelijkingen plaats in het begrip gezamenlijke huishouding. Ten derde is bij de bepaling van de leefvorm de bewijspositie van de gemeente verbeterd.

### **Verduidelijking van het begrip gezamenlijke huishouding**

De aanpassing van het begrip gezamenlijke huishouding geschiedt in de eerste plaats door aanpassing van het huisvestingscriterium. De huidige – tamelijk onbepaalde – formulering «het gezamenlijk voorzien in huisvesting» blijkt – niet alleen volgens de Onderzoekscommissie toepassing Abw, maar ook volgens de uitvoerders – in de uitvoeringspraktijk verwarring te veroorzaken. Hierdoor komt het bijvoorbeeld veelvuldig voor dat samenwonenden ten onrechte worden aangemerkt als woningdeler, louter op grond van de omstandigheid dat zij binnen een woning afzonderlijke woonvertrekken hebben. Daarom wordt het huisvestingscriterium in de nieuwe wet verduidelijkt tot de formulering «hoofdverblijf in dezelfde woning».

Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging van het huisvestingsbegrip beoogd, maar wordt duidelijker gemaakt dat niet de formele inschrijving bepalend is, maar dat de feitelijke woonsituatie doorslaggevend is. Deze nieuwe omschrijving stelt gemeenten bijvoorbeeld beter in staat om van iemand die elders nog een woning aanhoudt, te vergen om aan te tonen dat hij op dat andere adres ook feitelijk zijn hoofdverblijf heeft.

Naast het huisvestingscriterium vindt een drietal andere aanpassingen plaats.

Het huidige criterium dat sprake moet zijn van een duurzame gezamenlijke huishouding, komt in de heringerichte Abw te vervallen. Met betrekking tot het criterium duurzaam blijkt uit het onderzoek van de Onderzoekscommissie toepassing Abw dat dit in de uitvoeringspraktijk vaak tot problemen leidt, in die zin dat wordt gemeend dat in alle gevallen pas na verloop van een zekere periode consequenties voor de bijstand mogen worden verbonden aan het voeren van een gezamenlijke huishouding. Het kabinet meent dat de bijstand – vanuit oogpunt van legitimiteit en fraudebestrijding – dient aan te sluiten bij de feitelijke situatie. Op het moment dat er daadwerkelijk een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd, behoort de bijstand direct daarop te worden aangepast.

De aanduiding «van hetzelfde of het andere geslacht» komt in de heringerichte Abw eveneens te vervallen, omdat deze aanduiding als overbodig wordt beschouwd. Het is immers evident dat een gezamenlijke huishouding ook gevoerd kan worden door personen van hetzelfde geslacht.

Tenslotte wordt de huidige uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad niet langer gehandhaafd. Zowel de leden van de fractie van het CDA als het lid van de fractie van het GPV vragen naar het waarom daarvan. Er is in de opvatting van het kabinet een wezenlijk verschil tussen bloedverwanten in de eerste en die in de tweede graad. Bij bloedverwanten in de eerste graad gaat het immers om de relatie tussen

ouders en kinderen, waarbij de samenwoning in de regel zal voortvloeien uit de vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders. Er is hierbij geen sprake van een vrijwillige keuze om een nieuwe – voorheen nog niet bestaande – gezamenlijke huishouding te gaan voeren. Ongeacht de eventuele zorgbehoefte worden bloedverwanten in de eerste graad derhalve uitgesloten. Omdat voor bloedverwanten in de tweede graad veelal sprake zal zijn van een vrijwillige keuze, ontbreekt naar het oordeel van het kabinet voor deze categorie een dergelijke rechtvaardiging. Ook indien deze uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad beperkt zou blijven tot situaties van zorgbehoefte, acht het kabinet dit niet gerechtvaardigd. Immers, ook bij samenwonende niet-bloedverwanten kan zich een dergelijke situatie van onderlinge zorgbehoefte voordoen.

### **Verbetering van de bewijspositie van gemeenten**

Vanuit de uitvoeringspraktijk is gebleken dat de bewijsvoering voor de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding zeer moeilijk is, omdat de daarbij relevante omstandigheden moeilijk objectiveerbaar en betrekkelijk eenvoudig fingeerbaar zijn (de indeling van het huis, de aanwezigheid van gezamenlijke bankrekeningen etcetera). De wettelijke criteria met betrekking tot de gezamenlijke huishouding brengen met zich mee, dat in gevallen waarin de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding evident is, gemeenten toch grote problemen kunnen ondervinden bij het rond krijgen van de bewijsvoering. Het kabinet acht het om die reden voor een effectieve bestrijding van de leefvormfraude noodzakelijk dat gemeenten in dergelijke typen van situaties zonder nadere bewijsvoering – en zonder mogelijkheid van tegenbewijs – er vanuit kunnen gaan dat betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren.

Het gaat hierbij om de volgende omstandigheden, waarin de betrokkenen feitelijk tot uitdrukking hebben gebracht dat zij (weer) een gezamenlijke huishouding vormen.

In de praktijk blijkt dat veel leefvormfraude het samenwonen van ex-echtgenoten betreft.

Gemeenten mogen op grond van de nieuwe bijstandswet zonder meer aannemen dat met het weer met elkaar gaan samenwonen de vroegere situatie hersteld is en dat de betrokkenen derhalve ook weer een gezamenlijke huishouding voeren.

Ook wanneer een van de samenwonenden het kind of de kinderen van de andere samenwonende heeft erkend, mag worden aangenomen dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Dit is eveneens het geval indien uit de relatie van betrokkenen een of meer kinderen zijn geboren.

Ook indien samenwonenden een samenlevingscontract hebben afgesloten en daarin hebben vastgelegd dat zij wederzijds bijdragen aan de huishouding, kunnen zij zonder meer als een gezamenlijke huishouding worden aangemerkt.

Tenslotte is het voor een effectieve handhaving noodzakelijk, dat voor de beoordeling in de bijstand de presentatie voor een andere regeling doorslaggevend kan zijn. Hiermee wordt tegengegaan dat de betrokkenen zich presenteren op een wijze, al naar gelang het financiële voordeel dat een regeling biedt (het zogeheten «regelwinkelen»). Vanuit het oogpunt van handhaving en legitimiteit van de bijstandswetgeving, is het hoogst ongewenst dat iemand in de bijstand als alleenstaande wordt aangemerkt, waar in een of meer andere regelingen een gezamenlijke huishouding aanwezig wordt geacht.

In het overleg met de VNG is gebleken dat verwacht mag worden dat een belangrijk deel van de fraudeproblematiek op deze wijze kan worden bestreden, omdat juist deze vorm van fraude in de praktijk veelvuldig

voorkomt. Het voordeel van deze benadering is dat in een aanzienlijk aantal gevallen de gemeente, na toetsing van de huisvestingssituatie, kan volstaan met de beoordeling of de betrokkene in een van de hiervoor genoemde situaties verkeert.

Het ten behoeve van de verbetering van de bewijspositie van de gemeenten in een aantal omstandigheden een onweerlegbaar rechtsvermoeden van het voeren van een gezamenlijke huishouding in de wet vastleggen, is – zo onderkent ook het kabinet – een zwaar middel. Om die reden zijn dan ook alleen die situaties opgenomen, waarin er zodanig evidente indicaties voor het aannemen van een gezamenlijke huishouding zijn, dat er redelijkerwijs geen twijfel over kan bestaan dat sprake is van een gezamenlijke huishouding. Het kabinet acht het op deze wijze hanteren van het onweerlegbare rechtsvermoeden als instrument voor de gemeente bij de bestrijding van de leefvormfraude, gerechtvaardigd.

Deze aanpassingen van het begrip gezamenlijke huishouding kunnen de uitvoerbaarheid van de bijstandswet aanmerkelijk vergroten en de leefvormfraude sterk terugdringen. Met het wetsvoorstel worden de mogelijkheden van gemeenten groter, om situaties die feitelijk als een gezamenlijke huishouding moeten worden gezien, ook als zodanig aan te merken grote.

Daarmee wordt een zeer belangrijke en noodzakelijke stap gezet om de handhaafbaarheid – en daarmee ook legitimiteit – van de bijstandswet te vergroten. Maar dat doet de eventuele aantrekkelijkheid om de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding te verzwijgen als zodanig nog niet geheel verdwijnen. Ondergetekende heeft in september 1994 met de VNG afgesproken dat de ervaringen die de komende tijd worden opgedaan met de uitvoering van het nieuwe partnerbegrip nauwlettend zullen worden gevolgd en aanleiding kunnen zijn tot aanpassingen in de wet, uiteraard onder de nadrukkelijke randvoorwaarde van handhaving van de rechtswaarborgen van de bijstandsaanvrager.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de definitie van de VNG niet geschikt werd geacht.

Het kabinet merkt op dat er in hoge mate overeenstemming bestaat tussen het kabinet en VNG over het begrip gezamenlijke huishouding. De – hiervoor uiteengezette – aanscherpingen worden ook door de VNG beschouwd als belangrijke instrumenten om partnerfraude beter te bestrijden. Op één punt heeft de VNG een afwijkend standpunt van dat van het kabinet, namelijk het al dan niet vastleggen van de criteria voor de beoordeling van een gezamenlijk gevoerde huishouding. De VNG stelt voor om diegenen die het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben in beginsel als gezamenlijke huishouding aan te merken, tenzij dat – gelet op de omstandigheden – onredelijk geacht moet worden. Het uitsluitend uitgaan van het hoofdverblijf in dezelfde woning – wat de kern is van het voorstel van de VNG – stuit op grote juridische bezwaren bij het kabinet. Ten eerste verdwijnen met dit voorstel de rechtswaarborgen van de cliënt uit de wet en bepaalt de gemeentelijke verordening in plaats van de wet de criteria voor het aanwezig achten van een gezamenlijke huishouding. Dat kan ertoe leiden dat verschillend invulling gegeven wordt aan de gezamenlijke huisvesting en dat twee bijstandsgerechtigden in de ene gemeente als gezamenlijke huishouding kunnen worden aangemerkt, waar ze – op grond van dezelfde situatie – in een andere gemeente als twee alleenstaanden worden aangemerkt. Dit is ongewenst. Ten tweede heeft het niet opnemen van het verzorgingselement in de wettelijke definitie tot gevolg, dat daarmee het verband met het kunnen beschikken over de noodzakelijke bestaansmiddelen – een wezenlijk kenmerk van de sluitstukfunctie van de bijstand – niet meer wordt gelegd. In de derde plaats wijst het kabinet op het rapport van de Onderzoekscmissie toepassing Abw, waarin nadrukkelijk op de noodzaak van het in de wet

vastleggen van het verzorgingselement wordt gewezen om leefvorm-fraude effectief aan te kunnen pakken.

Deze bezwaren zijn overigens uitvoerig in bestuurlijk overleg met de VNG besproken. Mede op grond van dat overleg is de – hiervoor reeds gememoreerde – bestuurlijke afspraak gemaakt dat de ervaringen met het nieuwe begrip gezamenlijke huishouding nauwkeurig zullen worden gevolgd, teneinde – mochten die nodig zijn – nadere aanpassingen in de wet op te nemen.

Uit de vragen zoals die door de leden van de verschillende fracties worden gesteld, zou kunnen worden afgeleid dat deze leden menen dat met de nieuwe bijstandswet een geheel nieuw partnerbegrip wordt geïntroduceerd. Zoals hierboven beschreven wordt op vier punten het begrip gezamenlijke huishouding aangepast, namelijk de formulering gezamenlijke huisvesting, het criterium duurzaam, de aanduiding van hetzelfde of het andere geslacht en op het punt van bloedverwantschap. Met uitzondering van dit laatste punt, zijn deze aanpassingen geen inhoudelijke wijzigingen, maar bedoeld om een beter uitvoerbare begripsomschrijving te bewerkstelligen. Het is uitdrukkelijk niet de intentie van het kabinet om aan de essentie van het begrip gezamenlijke huishouding te tornen. Zij is dan ook niet van mening dat er een geheel nieuwe partnerbegrip wordt geïntroduceerd. Er is evenmin sprake van deels teruggrijpen op het oude concubinaatsbegrip van de ABW of van een onheldere vermenging van enerzijds affectieve en anderzijds financiële criteria. De in de wet neergelegde criteria zijn zakelijk van karakter: er moet sprake zijn van twee personen; zij moeten hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben; en zij moeten blijk geven zorg te dragen voor elkaar, door het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding (financiële verstrengeling), dan wel door anderszins in elkaars verzorging te voorzien. Of hierbij sprake is van een affectieve relatie of niet doet niet terzake.

In dat opzicht worden immers geen wijzigingen voorgesteld; ook in de huidige ABW wordt het begrip gezamenlijke huishouding omschreven in termen van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel op andere wijze in elkaars verzorging voorzien. Dit in reactie op vragen van de leden van de PvdA op dit punt.

Waar de nieuwe bijstandswet wel afwijkt ten opzichte van de huidige, is de situatie dat gemeenten in bepaalde situaties niet nader hoeven te onderzoeken. Een goede uitvoering van het partnerbegrip is immers gediend met de mogelijkheid om gebruik te maken van de toepassing van overeenkomstige begrippen in andere regelingen ten aanzien van gezamenlijke huishouding. Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke registraties hiervoor in aanmerking kunnen worden genomen. In dit besluit worden uitsluitend registraties opgenomen die materieel hetzelfde begrip gezamenlijke huishouding hebben als de Abw. Anders gezegd: alleen die registraties worden in aanmerking genomen, die naar aard en strekking binnen de criteria van artikel 3, tweede lid vallen. Als bijvoorbeeld in een bepaalde regeling alleen rechtsgevolgen worden verbonden aan de gezamenlijke huishouding als deze tenminste een aantal jaren heeft geduurd en die regeling derhalve zwaardere eisen stelt aan het begrip gezamenlijke huishouding dan de Algemene bijstandswet, dan is dit geen beletsel om die registratie bij de toepassing van de Abw in aanmerking te nemen. Voor de Algemene bijstandswet is immers het gegeven van belang dat voor een andere regeling de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding is vastgesteld, ongeacht de duur ervan.

In dit verband informeren de leden van de PvdA-fractie naar de omschrijving van het begrip gezamenlijke huishouding van de in de algemene maatregel van bestuur genoemde administraties.

Op grond van artikel 3, derde lid, onder d kunnen alleen registraties in aanmerking worden genomen die naar aard en strekking overeenkomen met de gezamenlijke huishouding bedoeld in het tweede lid. De in aanmerking te nemen wetten en regelingen waarin sprake is van relevante registraties, kennen niet allemaal een woordelijk gelijkkluidend begrip. Het equivalent van de gezamenlijke huishouding als bedoeld in artikel 3, lid 2, Abw kan in de betreffende regelingen worden verdeeld in vier categorieën, namelijk:

1. een duurzame gezamenlijke huishouding;
2. een duurzame gemeenschappelijke huishouding;
3. een gemeenschappelijke huishouding;
4. een duurzame relatie.

Inzake het eerste punt – de duurzame gezamenlijke huishouding – het volgende. Dit begrip is in de Toeslagenwet, de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de studiefinanciering, de Ziekenfondswet, de Algemene wet bijzondere ziektekosten, de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940–1945, de Wet uitkeringen burger-slachtoffers 1940–1945, identiek aan het huidige artikel 5a ABW. Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt met de aanpassing van het begrip gezamenlijke huishouding in de nieuwe Abw, niet beoogd daarin een nieuw of inhoudelijk afwijkend begrip te introduceren.

Ook in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de loonbelasting 1964 is de duurzame gezamenlijke huishouding het criterium, zij het dat ongehuwd samenwonenden om voor de basisaftrek in aanmerking te komen, die gezamenlijke huishouding gedurende een bepaalde periode moeten voeren.

Het tweede begrip – de duurzame gemeenschappelijke huishouding – is aan de orde in het Burgerlijk Wetboek (artikel 1623h en 1623i) om de medehuuder dezelfde huurbescherming te bieden als de hoofdhuurder. In de Wet Individuele Huursubsidie is de aanspraak op huursubsidie mede afhankelijk van de duurzame gemeenschappelijke huishouding.

Het derde criterium – de gemeenschappelijke huishouding – wordt gebruikt in artikel 24 van de Successiewet. Dat bij de toepassing van dat artikel de eis geldt dat de gemeenschappelijke huishouding gedurende een aaneengesloten periode van vijfjaar wordt gevoerd en dat de Abw die duurzaamheids-eis niet stelt, laat onverlet dat deze langdurige gemeenschappelijke huishouding naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding bedoeld in artikel 3, tweede lid Abw. Voorts kan bij de toepassing van de Vreemdelingenwet onder omstandigheden aan een vreemdeling een verblijfsrecht worden verleend voor verblijf bij degene met wie een gemeenschappelijke huishouding gevoerd wordt.

Tenslotte een duurzame relatie. Op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap kan een vreemdeling die met een ongehuwde Nederlander samenleeft in een duurzame relatie, in aanmerking komen voor het Nederlanderschap.

Concluderend is het kabinet van oordeel dat de hier genoemde begrippen een voldoende uniforme inhoud hebben, om zonder reserve te kunnen spreken van registraties die naar aard en strekking overeenkomen met de gezamenlijke huishouding in de Algemene bijstandswet. De verschillen betreffen in essentie het duurzaamheids criterium. Aangezien dit criterium, om de eerder in deze memorie aangegeven redenen, in het voorliggende wetsvoorstel niet meer wordt gesteld, vormt de constatering van een gezamenlijke huishouding voor één van de genoemde regelingen een afdoende grond om deze ook in het kader van de bijstandsverlening aanwezig te achten.



De leden van de PvdA-fractie vragen of de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 3, vierde lid, wordt voorzien van een zware «voorhangprocedure».

Zoals blijkt uit artikel 3 is niet voorzien in een voorhangprocedure. Uit de samenhang van artikel 3, derde, lid onder d en artikel 3, vierde lid, blijkt dat in de algemene maatregel van bestuur registraties als gezamenlijke huishouding worden vastgesteld, die naar aard en strekking overeenkomen met de gezamenlijke huishouding als bedoeld in artikel 3, tweede lid.

De formele wet geeft derhalve de grenzen aan van de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur registraties vast te stellen. Buiten dit kader om kunnen geen registraties in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Naar het oordeel van het kabinet bestaan er geen bijzondere redenen om formele betrokkenheid van het parlement bij deze gedelegeerde regelgeving te regelen.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal casusposities geformuleerd inzake de gezamenlijke huishouding en wensen te vernemen in welke gevallen al dan niet recht op uitkering en een toeslag bestaat en in hoeverre de beoordeling afwijkt van de thans geldende regels.

In algemene zin kunnen bij de gegeven casusposities nog wel de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

Allereerst moet worden benadrukt dat het kabinet bewust ervoor heeft gekozen om het aan de gemeenten te laten om de zich voordoende situaties te beoordelen in het licht van de algemeen gestelde voorschriften. De door de leden van de CDA-fractie opgestelde casussen kunnen uiteraard wel worden benut voor een nadere verduidelijking wat het kabinet met de voorgestelde systematiek beoogt. Op grond van artikel 3, tweede lid, is sprake van een gezamenlijke huishouding indien:

- twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben;
- en zij blijken geven zorg te dragen voor elkaar door middel van: het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding, dan wel anderszins.

Er moet zijn voldaan aan elk van deze drie elementen, om te kunnen spreken van een gezamenlijke huishouding. De vraag van de leden van de fractie van de VVD in dit verband wat het verschil is tussen partners en niet alleenwonende alleenstaanden is hiermee beantwoord.

Indien personen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, maar op basis van de feitelijke omstandigheden beoordeeld – niet voldoen aan een van de twee overige criteria is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding maar van niet alleen wonende alleenstaanden.

De wettelijke omschrijving van de gezamenlijke huishouding sluit, zoals hiervoor reeds is aangegeven, nauw aan bij de huidige wettelijke definitie, met dien verstande dat daarin een aantal verduidelijkingen zijn aangebracht. Het kabinet geeft daarmee geen blijk van een gewijzigde zienswijze op deze punten, maar streeft juist na om de uitvoering op deze punten te verbeteren en misverstanden weg te nemen (zie ook Tweede Kamer, 22 545, nr. 18, blz. 34–37).

Hieruit vloeit reeds voort dat het voor de beoordeling van de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding in de acht casusposities niet wezenlijk uitmaakt of die beoordeling plaatsvindt aan de hand van de huidige of de voorgestelde wettekst. Wat betreft het recht op een toeslag van de niet alleenwonende alleenstaande in de casusposities waarin geen sprake is van een gezamenlijke huishouding, geldt dat volgens de thans geldende regels sprake kan zijn van een korting wegens onderverhuur of wegens woningdeling. In het wetsvoorstel geldt daarentegen voor de alleenstaande de landelijke norm van 50% van het netto minimumloon, waarop ingevolge artikel 33 een toeslag van maximaal 20% van het netto minimumloon kan worden verleend voorzover de alleenstaande hogere

algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de bijstandsnorm voorziet, als gevolg van het niet of niet geheel kunnen delen van deze kosten met een ander. Of en in hoeverre die toeslag wordt verleend, is afhankelijk van de feitelijke omstandigheden en de wijze waarop de gemeente de hierover bij verordening regels stelt. Slechts daarin kan dus ook het antwoord worden gevonden op de vraag of in de casusposities waarin geen sprake is van een gezamenlijke huishouding, de alleenstaande voor een toeslag in aanmerking komt en zo ja, tot welk bedrag.

Een aantal malen is in de casusposities concreet aangegeven dat de kosten van de huishouding gezamenlijk worden gedragen. In die gevallen kan – gegeven het gezamenlijk dragen van die kosten – vervolgens worden volstaan met de toets op het hoofdverblijf.

Het begrip hoofdverblijf in dezelfde woning speelt een rol in casuspositie 2 en 8. In casuspositie 2 is gegeven dat de vrienden ieder op een eigen adres wonen, zodat niet voldaan is aan de eis van het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning. Van een gezamenlijke huishouding is derhalve geen sprake. Dat ligt anders als wordt bedoeld dat de vrienden ieder een eigen woning hebben. In dat geval is beslissend de vraag of zij in dezelfde woning of wisselend in ieder van beide woningen hun hoofdverblijf hebben, of dat een van de woningen slechts wordt gebruikt als postadres, en niet of men formeel een eigen woning aanhoudt.

In casuspositie 8 hebben de man en de vrouw steeds het hoofdverblijf in dezelfde woning, zij het dat de woning waarin dit hoofdverblijf is gevestigd steeds wisselt. Aan de eis van het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning is voldaan. Voorzover dat op basis van de casuspositie kan worden beoordeeld, lijkt er verder sprake te zijn van wederzijdse verzorging.

In de casusposities 1, 3, 5, 6 en 7 staat de vraag of er sprake is van wederzijdse verzorging centraal.

In casus 1 en casus 5 is gegeven dat de kosten van de huishouding gezamenlijk worden gedragen, zodat sprake is van een gezamenlijke huishouding in de zin van artikel 3, tweede lid. In casus 3 delen de verpleegsters de met de woning samenhangende kosten, doch worden kennelijk andere kosten van de huishouding niet gedeeld. Voorts zijn er geen aanwijzingen voor dat de betrokkenen elkaar anderszins wederzijds verzorgen. Onder deze omstandigheden is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding.

In casus 7 is gegeven dat geen sprake is van financiële verstrengeling. Nu de casus geen aankopingspunten biedt om anderszins wederzijds verzorging aan te nemen. Is van een gezamenlijke huishouding geen sprake. In de uitvoeringspraktijk kan er echter aanleiding zijn om de feitelijke omstandigheden nader te onderzoeken.

In casuspositie 4, waar vier verpleegkundigen één flat bewonen, is er geen sprake van twee personen die ten opzichte van elkaar wat betreft hoofdverblijf en wederzijdse verzorging in een andere verhouding staan, dan ten opzichte van de twee andere verpleegsters. Omdat artikel 3, tweede lid, over twee personen spreekt, is van een gezamenlijke huishouding geen sprake.

Weliswaar kan ook mogelijk een gezamenlijke huishouding bestaan indien meer dan twee personen in een huis wonen, maar daarvoor geldt dat de verhouding tussen twee van deze personen gemeten naar de beoordelingscriteria ten opzichte van elkaar een ander karakter draagt. Voor die veronderstelling bevat de casus geen aankopingspunten.

De leden van de CDA-fractie wijden een aparte casus aan de situatie waarin ex-partners op hetzelfde adres wonen, maar strikt gescheiden

leven in afwachting van woningtoewijzing aan de vrouw. De vrouw verdient tweemaal modaal; de man moet een beroep doen op de bijstand.

Gelet op het feit dat deze personen in de casus al eerder voor de bijstandswet als gehuwden zijn aangemerkt én zij het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning zal de man niet in aanmerking komen voor bijstand. De CDA fractie vraagt of hierbij voldoende is ingecalculeerd dat feitelijk gezien de situatie zich in voorkomende gevallen zo kan wijzigen dat personen weliswaar (nog) hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, doch verder geen invulling geven aan het zordragen voor elkaar.

Hoewel een situatie zoals aangeduid door de leden van de CDA-fractie zich in theorie wellicht voor zou kunnen doen, is het niet mogelijk hierin te voorzien zonder opnieuw fraudegevoelige en door de gemeente nauwelijks te verifiëren elementen te introduceren in de wetssystematiek.

Het gaat daarbij immers om punten als de inrichting van het huis en de financiële verstremgeling die thans een bron van fraude vormen welke door de gemeente nauwelijks te bestrijden valt.

Aangezien het steeds om de combinatie gaat van het beiden hoofdverblijf hebben in de woning en de omstandigheid dat betrokkenen eerder als gehuwden zijn aangemerkt, is het naar het oordeel van het kabinet gerechtvaardigd dat belanghebbenden niet in de gelegenheid worden gesteld tot het leveren van tegenbewijs. De, op zichzelf inderdaad pijnlijke, situatie houdt op te bestaan op het moment dat één van beide een andere woning betreft.

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van artikel 3, derde lid, onderdeel a, of beoordelingsfouten in het verleden uitgesloten moeten worden geacht.

Indien belanghebbenden eerder voor de verlening van bijstand als gehuwden zijn aangemerkt, hebben zij daartegen de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep kunnen instellen. Indien de betrokkenen dat hebben nagelaten, kan van een beoordelingsfout niet worden gesproken. In gevallen waarin de belanghebbenden wel rechtsmiddelen hebben aangewend tegen de kwalificatie als gezamenlijke huishouding, is de beslissing daarop maatgevend.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de harmonisatie van begrippen niet vooraf dient te gaan aan de toepassing van artikel 3, derde lid, onder d, omdat het bezwaarlijk is dat in verhillende wet- en regelgeving anders wordt omgegaan met begrippen als duurzaamheid en bloedverwanten.

Het kabinet erkent de wenselijkheid van harmonisatie op dit punt. Echter, gelet op de hiervoor geschetste noodzaak tot fraudebestrijding – de leefvormenfraude voorop – vindt het kabinet het bezwaarlijk om met de toepassing van artikel 3, derde lid, onderdeel d te wachten totdat deze harmonisatie van begrippen een feit is. Het kabinet acht dit ook niet noodzakelijk, omdat in de algemene maatregel van bestuur uitsluitend registraties worden opgenomen die materieel vallen binnen het begrip gezamenlijke huishouding van de Algemene bijstandswet, zodat het alleszins redelijk wordt gevonden indien personen die hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, en bij een van deze registraties als gezamenlijke huishouding zijn geregistreerd, ook voor de Abw, IOAW en IOAZ als zodanig worden aangemerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband hoe biologisch-letterlijk het begrip «bloedverwant in de eerste graad» genomen dient te worden, waar het in de sociale zekerheid en in het familierecht gebruikelijk is om gewettigde kinderen, pleegkinderen en adoptie-kinderen gelijk te stellen met «eigen» kinderen.

Dit begrip moet inderdaad niet uitsluitend letterlijk worden geïnterpreteerd. Het is namelijk juridisch niet zo dat tot de bloedverwanten in de

eerste graad uitsluitend de kinderen worden gerekend, die daadwerkelijk in biologische zin afstammen van hun ouders. De graad van bloedverwantschap wordt immers bepaald, aldus artikel 3 van Boek 1 BW, door het getal der geboorten die de bloedverwantschap hebben veroorzaakt, doch daarbij tellen een erkenning, een wettiging of een adoptie als een geboorte.

De leden van de fractie van D66 wijzen op begripsverwarring tussen de begrippen «gehuwd» en «ongehuwd».

In artikel 3, eerste lid, onderdeel a, wordt de ongehuwde die een gezamenlijke huishouding voert, gelijk gesteld met een gehuwde. Bloedverwanten in de eerste graad worden hiervan uitgesloten. In onderdeel b wordt ten aanzien van gehuwden een uitzondering gemaakt voor echtelieden die duurzaam gescheiden leven. In deze gevallen is immers geen sprake van het hoofdverblijf in dezelfde woning, zodat feitelijk niet wordt voldaan aan het criterium van een gezamenlijke huishouding. Het zou naar het oordeel van het kabinet niet redelijk zijn deze personen als gehuwden aan te merken. Dat hierdoor begripsverwarring zou ontstaan acht het kabinet niet waarschijnlijk.

Het lid van de GPV-fractie vraagt of de komende discussie over de positie van de verschillende leefvormen consequenties kan hebben voor de regeling inzake de «gezamenlijke huishouding» in het wetsvoorstel.

Het kabinet is van mening dat voorzover thans voorzienbaar, vooralsnog met artikel 3 de meest afgewogen invulling van het partnerbegrip voor de Abw is bereikt. Om deze reden wordt dan ook niet verwacht dat de discussie over verschillende leefvormen op zich en op korte termijn zal leiden tot een nieuwe definitie van het begrip gezamenlijke huishouding in de Abw.

Beter is het nieuwe begrip op zijn bruikbaarheid in de praktijk te toetsen en praktijkervaringen na een evaluatieperiode eventueel tot bijstellingen te doen leiden.

## **5. Activeringsfunctie**

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom beide partners een plicht tot part-time arbeid krijgen opgelegd en waarom er geen mogelijkheid wordt gelaten tot keuzevrijheid, in die zin dat één van beiden voor full-time beschikbaar is voor de betaalde arbeid en een voor de zorgarbeid.

Voor het kabinet geldt als algemeen uitgangspunt dat aan beide partners verplichtingen tot arbeidsinschakeling kunnen worden opgelegd. Dit is bepaald in artikel 113, derde lid van het wetsvoorstel. De bijstand komt immers aan beide partners gezamenlijk toe. In een gezinssituatie hebben beide partners een verantwoordelijkheid om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Hiermee is in overeenstemming dat de arbeidsmogelijkheden van beiden zo veel mogelijk benut moeten worden.

Indien redenen van medische of sociale aard zich daartegen verzetten, kan dat reden zijn voor burgemeester en wethouders om ten aanzien van één of beide partners de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling niet op te leggen. Op grond van artikel 107 moet in ieder geval een categoriale ontheffing van de arbeidsverplichtingen worden verleend aan de ouder met een volledige zorgtaak voor een kind jonger dan 5 jaar.

Het wetsvoorstel laat voor partners met een verzorgende taak voor kinderen de mogelijkheid open om tot een onderlinge taakverdeling te komen voor wat betreft de zorgarbeid. In een gezinssituatie met kinderen kunnen de verzorgende ouders zelf bepalen tot welke taakverdeling zij komen. Het is mogelijk om een zodanige verdeling te maken dat de één volledig de verzorgende taak ten aanzien van de aanwezige kinderen op

zich neemt en de andere volledig beschikbaar is voor inschakeling op de arbeidsmarkt. In het wetsvoorstel wordt in artikel 107, derde lid, uitsluitend geregeld dat – als beide partners ieder voor een deel de zorgtaak op zich nemen – ieder van hen zich voor tenminste voor de helft van het gebruikelijke aantal uren van een volledige dienstbetrekking beschikbaar moet stellen, omdat voor beiden de mogelijkheid tot deelname aan betaalde arbeid zodanig moet zijn dat de kans op werk reëel is. Doelstelling blijft immers dat gestreefd wordt naar uitstroom uit de bijstand. Hierdoor wordt tevens bereikt dat in de onderlinge taakverdeling de verzorgende taak zodanig wordt ingevuld dat de partners tezamen tenminste voor een volledige dienstbetrekking beschikbaar zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom niet is gekozen voor een krachtiger, meer ingevulde formulering van de samenwerkingsplicht tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening, waarbij voor alle betrokkenen duidelijk is, wie tot welke taken verplicht en bevoegd zijn en op welke rechten belanghebbenden aanspraak kunnen maken. Zij vragen waarom het verplichtende karakter alleen voor de gemeenten geldt en niet voor de RBA's. Ook de leden van de VVD-fractie vragen waarom deze samenwerkingsplicht zo voorzichtig is geformuleerd en of de onderhavige wet voldoende instrumenten biedt om de aan gemeenten en Arbeidsvoorziening opgelegde uitstroombaak te kunnen uitvoeren.

Het is een misverstand dat de samenwerkingsplicht uitsluitend gemeenten zou binden. Artikel III, tweede lid, verplicht nadrukkelijk zowel de gemeenten als de RBA's. Het feit dat de samenwerkingsplicht in de bijstandswet – en niet ook in de Arbeidsvoorzieningswet – is geregeld, doet daar niets aan af.

Zoals in de algemene toelichting bij de eerste nota van wijziging van het wetsvoorstel (Tweede Kamer, 1993–1994, 22 545, nr. 18) is aangegeven, is voor een zodanige wettelijke formulering van de wederzijdse samenwerkingsverplichting gekozen, dat de praktische vormgeving en invulling ervan in beginsel aan de betreffende instanties op lokaal c.q. regionaal niveau wordt overgelaten. Op dat niveau bestaat het concrete inzicht in enerzijds de mogelijkheden van de betrokken bijstands-gerechtigde en anderzijds de feitelijke mogelijkheden van de regionale arbeidsmarkt. Daarnaast zal bij de verdere vormgeving van de samenwerking rekening moeten worden gehouden met de – mede gelet op de overige taken – op lokaal en regionaal beschikbare menskracht en middelen. Mocht evenwel blijken dat onvoldoende invulling wordt gegeven aan de beoogde samenwerking, dan zullen op basis van van artikel 111, vierde lid, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld terzake van de samenwerking. Toetsstenen hiervoor zijn onder meer de komende evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet, de regionale beleidsplannen van de RBA's en de door de gemeenteraad vast te stellen uitvoeringsplannen en -verslagen inzake het gemeentelijk uitstroombesluit.

Naar het oordeel van het kabinet zijn in het wetsvoorstel voldoende voorwaarden gecreëerd om de taken van de gemeente op het terrein van de uitstroom optimaal vorm te kunnen geven.

Onder andere wordt gewezen op de op te stellen individuele trajectplannen, die – ondertekend door betrokkene en zonedig door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie – als bijlage aan de bijstandsbeschikking worden verbonden, op de wederzijdse samenwerkingsverplichting tussen de gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, op de voorgenomen verruiming van het begrip passende arbeid voor academici en schoolverlaters, op het incentivebudget waarmee gemeenten op verschillende wijzen hun stimuleringsbeleid kunnen vormgeven, op de verplichting voor gemeenten om een uitvoeringsplan op te stellen ten aanzien van het gemeentelijk uitstroombesluit en op het in beginsel opleggen van de arbeidsverplichtingen aan alleenstaande ouders en partners, tenzij de

zorgverantwoordelijkheid voor jonge kinderen zich hiertegen verzet.

Meerdere fracties vragen naar de consequenties van de partijovereenkomst die het kabinet in december 1994 met de sociale partners heeft gesloten over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De leden van de CDA-fractie vragen naar de eventuele gevolgen ervan voor de bestrijding van de langdurige werkloosheid. De leden van de fracties van de PvdA en van de VVD vragen naar de gevolgen ervan voor de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten en of betaling van het ene openbare orgaan aan de andere niet beschouwd moet worden als het «rondpompen van geld».

Een van de centrale doelstellingen van het kabinet bij de partijovereenkomst is om het belang van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie juist voor de bestrijding van de langdurige werkloosheid te vergroten. Dit komt tot uitdrukking waar de partijovereenkomst spreekt over het oplossen van de knelpunten op de arbeidsmarkt. Het akkoord bevat een – vooralsnog bescheiden – aanzet tot outputfinanciering. Bedoeling hiervan is dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opdrachten verwerft bij bedrijfsverenigingen en gemeenten voor extra diensten, gericht op arbeidsinpassing van de respectievelijke cliënten. Uitdrukkelijk is de bedoeling dat het hierbij gaat om extra dienstverlening, naast de dienstverlening aan de reeds bekende doelgroepen. Dit impliceert dat het hier niet gaat om het «rondpompen van geld», maar dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geprikkeld wordt om door een zo adequaat mogelijk aanbod aan partijen additionele werkzaamheden ten behoeve van de cliënten van bedrijfsverenigingen en gemeenten te verrichten. Het staat gemeenten en bedrijfsverenigingen vrij andere organisaties in te schakelen, indien deze beter en/of goedkoper dan Arbeidsvoorziening in staat zijn langdurig werklozen te bemiddelen.

Wat betreft de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten is in een brief d.d. 19 januari 1995 aan de Tweede Kamer uiteengezet, dat zowel wat betreft de toekomstige regionale structuur, de verhouding tussen het centrale en decentrale niveau als de vormgeving van een «inkoopmodel»-financiering niets anders dan kaderafspraken tot stand zijn gekomen, die nog nadere invulling vergen, in samenspraak met onder meer de gemeenten. Tevens is aan de VNG toegezegd dat tijdig bestuurlijk overleg zal worden geïnitieerd voorafgaande aan besluitvorming over wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet, mede in aanmerking nemend de bevindingen van de evaluatiecommissie Arbeidsvoorzieningswet.

Het door het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening uitgebrachte Landelijk Beleidskader 1995 rechtvaardigt de verwachting dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie erin zal slagen om de komende jaren met het beschikbare budget het huidige niveau van bemiddeling tenminste te handhaven. Dit laat echter onverlet dat, als uitvloeisel van de partijovereenkomst, in 1995 en 1996 aanzienlijk wordt gekort op de beleidsmiddelen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Dit is geen principiële keuze, maar onvermijdbaar, gezien het ingrijpende karakter van de bezuinigingen in het licht van het in het verleden aangegane verplichtingenniveau en de meermalen structureel neerwaarts bijgestelde omvang van de rijksbijdrage. Op de langere termijn nemen de beleidsmiddelen – relatief gezien – toe en daalt het bedrag voor het beheer.

De leden van de fractie van het CDA vragen wie het plan opstelt, waarvan in artikel 70, derde lid, sprake is. Zij vragen zich daarbij tevens af welke rechten en plichten de belanghebbende daarbij heeft en bij wie de regiefunctie berust. Daarnaast vragen zij of de minister nog andere mogelijkheden ziet om goede uitstroomresultaten te bevorderen, waarbij zij zich afvragen of in dat kader gedacht kan worden aan wettelijk verplichte taken voor de RBA's.

Uit haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet vloeit onder meer voort dat de gemeente initieert dat, indien

aan de uitkering arbeidsverplichtingen zijn verbonden, een diagnose plaatsvindt naar de arbeidsmarktperspectieven van betrokkenen en naar de mogelijkheden tot verbetering hiervan.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een lijn, dat de vormgeving van dit onderzoek en de opstelling van een eventueel daaruit voortvloeiend trajectplan, plaatsvindt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze concretisering van de aan de uitkering te verbinden verplichtingen wordt opgenomen in een bijlage bij de bijstandsbeschikking. Hiervoor zijn burgemeester en wethouders verantwoordelijk, evenals voor het toezicht op de naleving daarvan. In artikel 70 is bepaald dat de belanghebbende een exemplaar van de bijlage ondertekent, dit om te voorkomen dat misverstanden kunnen gaan ontstaan over de aan de uitkering verbonden verplichtingen. Daar waar het plan voorziet in het inzetten van instrumenten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie tekent ook die organisatie.

Het concretiseren van de diagnosestelling in een individueel trajectplan vindt plaats wanneer er concrete mogelijkheden aanwezig zijn hieraan ook daadwerkelijk invulling te geven, met andere woorden wanneer een concreet aanbod van bijvoorbeeld scholing of werkervaring voorhanden is. Het plan heeft hiermee het karakter dat enerzijds wordt aangegeven welke verplichtingen aan betrokkene in het kader van de arbeidsverplichting concreet zijn opgelegd en anderzijds welke voorzieningen de uitvoeringsinstanties ter beschikking zullen stellen om uitvoering van het plan mogelijk te maken. Afhankelijk van de aard van de ter beschikking te stellen voorzieningen, kan ofwel de gemeente ofwel de Arbeidsorganisatie primair verantwoordelijk zijn voor de concrete uitvoering van dat onderdeel van dat plan.

Wat betreft de vraag naar andere mogelijkheden om goede uitstroomresultaten te bevorderen, wordt onder meer verwezen naar de recente afspraken daarover met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waarop elders uitvoeriger wordt ingegaan.

Door de leden van de CDA-fractie wordt duidelijkheid gevraagd over de kabinetsvoornemens, om – in samenhang met overige voornemens op het gebied van de versterking van de activeringsfunctie in de sociale zekerheid – een plan van aanpak te ontwikkelen om de hantering van het begrip passende arbeid in de uitvoeringspraktijk te verbeteren.

Het kabinet zal op korte termijn – bij algemene maatregel van bestuur – nadere regels stellen met betrekking tot een aanscherping van het begrip passende arbeid voor academici en schoolverlaters. De ontwerp-algemene maatregel van bestuur zal aan de Sociaal Economische Raad, de Sociale Verzekeringsraad en aan het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening voor advies worden voorgelegd. In de adviesaanvraag zal bijzondere aandacht worden gevraagd voor de uitvoeringsaspecten. Deze adviezen zullen worden betrokken bij nadere vormgeving van de verbetering van de uitvoeringspraktijk. De door deze leden gevraagde duidelijkheid kan derhalve eerst worden gegeven nadat de genoemde adviesorganen een advies hebben uitgebracht.

De leden van de PvdA-fractie vragen nadere aandacht voor de discussie rond de sociale activering en het leveren van een tegenprestatie voor de uitkering.

In een brief van ondergetekende aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer van 18 januari jongstleden is een nadere uiteenzetting gegeven omtrent het experimenteerartikel (artikel 144) in dit wetsvoorstel. Dit artikel behelst het stimuleren van uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt tot deelname aan onbeloonde activiteiten met behoud van uitkering. Het gaat hierbij niet zozeer om het leveren van een tegenprestatie ten opzichte van de uitkering, als wel om het bieden van perspectief aan de uitkeringsgerechtigde op positieverbe-

tering in de toekomst, zodat een gevoel van afgeschreven zijn wordt voorkomen.

Door deelname aan onbeloonde activiteiten met behoud van uitkering kan enerzijds een proces van toeleiding naar de arbeidsmarkt worden ingezet. Artikel 144 biedt de wettelijke basis om – daartoe aangewezen – gemeenten tijdelijk de mogelijkheid te geven om bij wijze van experiment deelname aan dergelijke zogenoemde «dienstverlenende» activiteiten aan bepaalde personen als verplichting op te leggen. Dit kan echter uitsluitend als onderdeel van een individueel trajectplan, dat gericht is op het zo veel mogelijk verbeteren van de arbeidsmarktkansen van de betrokkene, ook al is dit op langere termijn. Het kabinet meent dat er aanleiding is om te onderzoeken in hoeverre dit een redelijke invulling is van de verplichting van uitkeringsgerechtigden om al het mogelijke te doen om uit de uitkeringssituatie te geraken, ook wanneer dit een verderliggend perspectief is. Anderzijds kan voor degenen van wie verwacht kan worden dat toeleidingstrajecten – in welke vorm dan ook – niet (op afzienbare termijn) tot uitstroom zullen leiden, deelname aan onbeloonde activiteiten met behoud van uitkering bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van sociale uitsluiting. Het gaat er daarbij om dat de bijstandsgerechtigde ingeschakeld wordt bij activiteiten die kunnen bijdragen aan een zinvolle invulling van het bestaan en het doorbreken van sociaal isolement. Gezien de ook op termijn – geringe kans op een zelfstandige bestaansvoorziening, ligt het in de rede om in deze situaties slechts tot vrijwillige deelname aan zogenaamde «maatschappelijk nuttige» activiteiten te stimuleren. Een verplichtstelling is hierbij derhalve niet aan de orde.

In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie naar de diverse begrippen die in de discussie rond de experimenten in het kader van het wetsvoorstel gebruikt worden.

Met de term sociale activering wordt bedoeld het beleid gericht op deelname – verplicht of vrijwillig – aan onbeloonde activiteiten met behoud van uitkering. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen «dienstverlenende activiteiten» en «maatschappelijk nuttige» activiteiten. De eerste term betreft de verplichte deelname aan onbeloonde activiteiten met behoud van uitkering, als onderdeel van een toeleidingsproces richting betaalde arbeid. «Maatschappelijk nuttige activiteiten» hebben betrekking op situaties waar het arbeidsmarktperspectief ontbreekt en er – op vrijwillige basis – wordt deelgenomen aan onbeloonde activiteiten met behoud van uitkering, teneinde sociaal isolement te voorkomen.

De leden van de D66-fractie vragen zich vervolgens af of het aantal zorgbehoefigen, en dus mensen die niet meer in staat zijn tot het verrichten van betaalde arbeid, met een bijstandsuitkering zal toenemen als gevolg van onder andere de recente wijzigingen in de WAO.

In zijn algemeenheid kan niet gesteld worden dat, door de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, het aantal mensen dat niet meer in staat is tot het verrichten van betaalde arbeid in de bijstand toeneemt. Diegenen die op basis van de Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen de WAO-uitkering geheel of gedeeltelijk kwijtraken zijn immers geschikt geacht voor het geheel of gedeeltelijk verrichten van zogenoemde «algemeen geaccepteerde arbeid» op basis van de resterende verdien capaciteit. Deze personen kunnen in bepaalde gevallen een beroep doen op een geheel of gedeeltelijke bijstandsuitkering en aan hen wordt, indien van toepassing, de arbeidsverplichting opgelegd. Deze mensen worden beschouwd als reguliere werkzoekenden en worden dus in staat geacht tot het verrichten van betaalde arbeid. Indien het vinden van een baan op moeilijkheden stuit kunnen hierbij ondersteunende maatregelen worden getroffen in de vorm van trajectbemiddeling en toepassing van diverse kansbevorderende arbeidsmarktmaatregelen. Voor degenen waarbij de verwachting bestaat dat een dergelijk traject richting betaalde arbeid geen kans van slagen biedt, zou



deelname aan activiteiten met behoud van uitkering in het kader van het experimentenbeleid van belang kunnen zijn. Door de in het experimentenbeleid ingebouwde mogelijkheid tot het leveren van lokaal maatwerk kan op individuele basis beoordeeld worden of en welke mogelijkheden er zijn voor deelname aan activiteiten met behoud van uitkering. Ofwel met het oog op plaatsing op de arbeidsmarkt ofwel ter voorkoming van een gevoel van «afgeschreven zijn».

De leden van de fractie van D66 vinden het een gemiste kans dat de bestaande schotten tussen onder andere sociale diensten, arbeidsbureaus en bedrijfsverenigingen blijven gehandhaafd, het experimenteerartikel uitgezonderd. Zij vragen of de resultaten van de evaluatie van de wet zullen worden afgewacht, dan wel dat door middel van bijvoorbeeld het experimenteerartikel maatregelen zullen worden genomen om verkokering te doorbreken.

Het kabinet deelt de opvatting van deze leden dat verkokering tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties ongewenst is. Ook erkent het kabinet dat de samenwerking tussen genoemde instanties nog veel beter kan. Het kabinet is echter van oordeel dat met de heringerichte Algemene bijstandswet goede voorwaarden worden geschapen om verkokering te voorkomen, zeker nu ook de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV) van kracht is en gezien de op handen zijnde veranderingen in de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het kabinet wijst op de plicht tot samenwerking tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening die in het wetsvoorstel is neergelegd. Ook in de nieuwe OSV is een samenwerkingsplicht opgenomen voor bedrijfsverenigingen en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het verruimde activeringsinstrumentarium in het onderhavige wetsvoorstel bevat belangrijke prikkels om samenwerking ook daadwerkelijk te realiseren en – waar dat nog het geval is – verkokering te doorbreken. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan de zogeheten trajectplannen en het daaraan voorafgaande onderzoek dat gemeenten – in nauwe samenwerking met de Arbeidsvoorziening – ingevolge het wetsvoorstel moeten gaan realiseren. Het kabinet wijst ook op de vele lokale en regionale initiatieven van sociale diensten, RBA's, bedrijfsverenigingen en veelal ook de welzijnssector, om volgens bijvoorbeeld de één-loket benadering de activering van uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Ook het experimenteerartikel bevat belangrijke mogelijkheden om de werkbaarheid van verschillende vormen van institutionele samenwerking en één-loketbehandeling te onderzoeken. De evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet, de ervaringen met het experimenteerartikel en de evaluatie van de heringerichte Abw, zullen een belangrijke bijdrage leveren om de mogelijkheden tot verdergaande – en meer intergale – samenwerking verder uit te bouwen, waar nodig door wijziging van relevante wetgeving.

Het lid van de GPV-fractie vraagt of de noodzaak van nauwere verbanden van de gemeente met onder andere de Arbeidsvoorzieningsorganisatie consequenties zal hebben voor de beleidsvorming en uitvoering van de bijstand. Tevens vraagt dit lid zich af of de gemeentelijke schaal in de nieuw te vormen provincies wel de juiste is voor de uitvoering van de bijstandswet.

De noodzaak van nauwere samenwerking met de Arbeidsvoorziening komt tot uitdrukking in het wetsvoorstel zelf. Elementen uit het wetsvoorstel – zoals de samenwerkingsplicht, de gezamenlijke diagnosestelling van arbeidsmarktkansen van cliënten en het opstellen van trajectplannen – zijn juist het uitvloeisel van de noodzakelijke nauwere verbanden tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening.

Ook in de nieuw te vormen zogeheten stadsprovincies (provincie Rotterdam, regio Amsterdam, Haaglanden) blijft de gemeente de uitvoerder van de bijstandswet. Dat laat uiteraard onverlet dat de

provincie een belangrijke rol kan spelen in de coördinatie en aansturing van met name het uitstroombesluit en van de fraudebestrijding in de inliggende gemeenten. Het kabinet is in dit verband voornemens om in het wetsvoorstel Wet Bijzondere Bepalingen Provincie Rotterdam (WBBPR) de nieuwe provincie de wettelijke opdracht te geven tot afstemming van het uitstroombesluit van inliggende gemeenten. Verder overweegt het kabinet – mede op grond van een verzoek van de «stads-regio Rotterdam» – om na inwerkingtreding van de WBBPR een regionaal experiment bijstand in de nieuwe provincie op te nemen. Doel van het experiment – dat nog zal moeten worden uitgewerkt – zou zijn om de nieuwe bestuurlijke structuur zo goed mogelijk te benutten om het bijstandsvolume terug te dringen. De uitvoering blijft evenwel bij de gemeenten, gezien de noodzaak van maatwerkverlening.

## **6. Takenpakket gemeenten**

Verschillende fracties vragen naar de mate van gedetailleerdheid van de regelgeving. De leden van de fractie van het CDA willen geïnformeerd worden over de aangebrachte vereenvoudigingen en verduidelijkingen in de regelgeving. Zij zijn van oordeel dat gemeenten gebonden zijn aan zeer gedetailleerde regelgeving, wat naar hun oordeel de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet niet ten goede komt. De leden van de fractie van D66 wijzen op de aankondiging van een groot aantal algemene maatregelen van bestuur en vinden de wet op tal van punten detaillistisch, terwijl deregulering is beoogd. In dit verband geven zij het voorbeeld artikel 49, dat een bedrag van f 28,35 per maand voorschrijft. Zij vragen zich af waarom deze detaillistische centrale regelgeving wordt gehanteerd. De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zullen worden getroffen. In dit verband vragen zij of niet kan worden volstaan met een algemeen kader waarbinnen gemeenten het uitvoeringsproces op een rechtmatige en efficiënte wijze kunnen invullen.

Het kabinet is het volledig eens met deze leden dat een (te) gedetailleerde regelgeving haaks staat op het streven naar vereenvoudiging en deregulering, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet teniet doet en de vergroting van de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid zou uithollen. Er is naar de overtuiging van het kabinet evenwel geen sprake van gedetailleerde regelgeving of van een onnodige hoeveelheid aan nadere regels dat uit het wetsvoorstel voortvloeit. De regelgeving is beperkt gebleven tot het strikt noodzakelijke om te bereiken dat er grote zekerheid bestaat dat de bijstand ook terecht komt bij degenen voor wie deze bedoeld is.

In de eerste plaats wordt – in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA – gewezen op de vergaande vereenvoudiging die met het wetsvoorstel wordt bereikt. Kort samengevat komt die op het volgende neer.

De structuur van de bijstandswet wordt ingrijpend gewijzigd. Met de heringerichte Algemene bijstandswet wordt het totale complex van de huidige regelgeving gesystematiseerd. Hierbij geldt als uitgangspunt dat het primaat van de regelgeving in de wet zelf ligt. Alle «sub-wetgeving» – onder meer de Rijksgroepregeling werkloze werknemers (Rww) en het Bijstandsbesluit landelijke normering – verdwijnt met dit wetsvoorstel. Nadere regelgeving vormt uitsluitend een uitwerking van hetgeen reeds in wet zelf op hoofdlijnen is geregeld. Hiermee worden duidelijke grenzen gesteld aan de reikwijdte van de landelijke regelgeving. Een groot aantal circulaire en andere ministeriële regelingen, dat – direct of indirect – uit de huidige wet voortvloeit, zal bij de inwerkingtreding van de heringerichte Algemene bijstandswet kunnen worden ingetrokken.

Met het wetsvoorstel wordt de normensystematiek grondig vereenvoudigd en verdwijnen nagenoeg alle verfijningen uit de regelgeving. In

de huidige wetgeving is sprake van in totaal 27 verschillende uitkeringsnormen, afhankelijk van de leefsituatie en de leeftijd. Die zijn teruggebracht tot drie landelijk geregelde uitkeringen. Daarbij wordt uitsluitend nog een onderscheid naar leefvorm gemaakt. Bij de uitwerking zijn de gemeenten uitsluitend gebonden aan de wettelijke randvoorwaarden. Deze houden in dat de toeslag in overeenstemming dient te zijn met de hogere bestaanskosten van de betrokkene en dat aan alleenwonenden een toeslag van 20 procent wordt verleend. Voor de 18- tot 21-jarigen geldt in de toekomst slechts één landelijk geregeld uitkeringsbedrag. gezien het uitzonderingskarakter van de bijstandsverlening aan jongeren (zie paragraaf 3 van deze memorie van antwoord). Met het afschaffen van de huidige, zeer verfijnde en gedetailleerde, normensystematiek wordt een einde gemaakt aan een van de meest moeilijk uitvoerbare elementen van de bijstandswet.

De instrumenten die de gemeenten ter beschikking staan bij de beoordeling van het recht op en de voortzetting van de bijstand worden met het wetsvoorstel belangrijk uitgebreid. Hiermee wordt het voor de gemeenten aanmerkelijk eenvoudiger om de nodige gegevens en bewijsstukken te verkrijgen om dat recht te beoordelen. Deze bepalingen hebben vooral een procedureel karakter en laten de gemeenten een belangrijke eigen verantwoordelijkheid om het plaatselijke beleid ten aanzien van de fraudebestrijding nader in te vullen.

Het gemeentelijke instrumentarium wordt verruimd om invulling te geven aan de op zich ongewijzigde opdracht om de zelfstandige bestaansvoorziening te bevorderen. Dwingende bepalingen te dien aanzien zijn in de heringerichte Algemene bijstandswet beperkt in aantal en globaal van karakter, zoals de verplichting tot samenwerking van gemeenten met de arbeidsvoorzieningsorganisatie en het opstellen van individuele trajectplannen.

De belangrijkste verduidelijkingen ten opzichte van de huidige wet zijn aangebracht in de procedures voor de «toegang» tot de bijstand en de wijze van verificatie en validatie door gemeenten van aanvraaggegevens. Deze verduidelijkingen zijn grotendeels neergelegd in hoofdstuk V van de wet: «Het geldend maken van het recht op bijstand». Achtergrond hiervan is dat uit de onderzoeken van zowel de Onderzoekcommissie Toepassing Abw als de Subcommissie bijstand is gebleken dat zich in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en in de gemeentelijke verantwoordingsprocessen belangrijke tekortkomingen voordoen, die volgens beide commissies noodzaken tot verduidelijking in de wet van de procedures voor de toegang tot de bijstand en tot een strengere bewaking van die toegang door de gemeenten. Over – de inhoud en noodzaak van – deze verduidelijkingen zijn bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG (Tweede Kamer 1993–1994, 22 545, nr. 14, bijlage 2).

Verder zijn – mede op advies van genoemde commissies – belangrijke verbeteringen aangebracht met betrekking tot de gezamenlijke huishouding, teneinde gemeenten beter in staat te stellen partnerfraude te bestrijden en gemeenten betere mogelijkheden te bieden dan onder de vigerende wet mogelijk is om personen die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren ook als partner aan te kunnen merken. In paragraaf 4 van deze memorie van antwoord is daar uitvoerig op ingegaan.

Hoewel het wetsvoorstel misschien «op het eerste gezicht» de nodige – maar ten opzichte van de huidige wet aanzienlijk minder – regels bevat, is het aantal regels en uitvoeringsbepalingen dat wordt getroffen materieel beperkt.

Een belangrijk deel van de ministeriële regelingen in het wetsvoorstel heeft namelijk uitsluitend een technisch karakter. Het betreft reguliere aanpassingen van de normen en toeslagen, ingeval van wijziging van het minimumloon, prijsindex of kinderbijslag. Dergelijke regels zijn – ook voor

de gemeenten – even voor de hand liggend als onmisbaar; het gaat immers om de vast- en bijstelling van onder andere de hoogte van de landelijke basisnormen en van de maximale toeslag. Dergelijke bedragen moeten en kunnen alleen in de wet zelf worden vastgesteld. Het stellen van deze regels heeft geen invloed op de uitvoerbaarheid van de wet. Dat dit soms tot op de cent nauwkeurige bedragen zijn zoals het voorbeeld van de leden van de fractie van D66 aangeeft is onvermijdelijk, maar niet bezwaarlijk. Het gaat hier immers om (de hoogte van) het uitkeringsrecht zelf. Het heeft in elk geval niets met gedetailleerdheid van de regelgeving te maken.

Naast deze technische regels bevat het wetsvoorstel facultatieve («kan-bepalingen») en imperatieve, dwingende, opdrachten tot het stellen van nadere regels. Afgezien van de technische bepalingen, schrijft het wetsvoorstel alleen dwingende bepalingen voor ten aanzien van de bijstandsverlening aan zelfstandigen, de verlening van krediethypotheek voor bijstandsverlening aan bijstandgerechtigden met een eigen huis, de opschortingsperiode van de bijstand en de heronderzoekstermijnen, het begrip passende arbeid, de (minimale) eisen die aan de gemeentelijke administratie moeten worden gesteld, de gegevensverstrekking ten behoeve van de statistiek, de declaratie van bijstandskosten bij het Rijk, de voorschotverlening aan gemeenten en de experimenten in het kader van de sociale activering.

Met de VNG is uitvoerig bestuurlijk overleg gevoerd over de nadere regels. Dat heeft geleid tot enkele «uitdunningen» van de uitvoeringsbepalingen in het wetsvoorstel, die in de vierde nota van wijziging (Tweede Kamer, 1994–1995, 22 548, nr. 36) zijn neergelegd. Verder is de bestuurlijke afspraak met de VNG gemaakt, dat van de mogelijkheden tot het stellen van nadere regels die een facultatief karakter hebben, alleen dan gebruik zal worden gemaakt, indien de uitvoeringspraktijk daartoe noodzaakt. Het resultaat hiervan is dat het kabinet – naast de imperatieve bepalingen van het wetsvoorstel – vooralsnog alleen nadere regels zal stellen ten aanzien van de zogeheten «partnerregistraties» die als een gezamenlijke huisvesting zullen worden aangemerkt (artikel 3, lid 4), ten aanzien van de uitvoeringsvoorschriften voor het debiteurenonderzoek (artikel 71, lid 2, alleen onderdeel c en d) en ten aanzien van het niet hoeven toepassen van de arbeidsplicht voor personen ouder dan 57 1/2 jaar (artikel 113, lid 4).

Met betrekking tot het sanctiebeleid (artikel 14, lid 6) zal het huidige beleid worden voortgezet totdat het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel boete en maatregelen in werking treedt. Het overgrote deel van de facultatieve regels wordt niet gesteld. De regelgeving van technische aard daargelaten, gaat het om een totaal van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen van 14.

Hierdoor wordt bereikt dat alleen de voor een rechtmatige en kwalitatief goede uitvoeringspraktijk noodzakelijke regels worden gesteld.

Een kaderbepaling – zoals wordt bepleit door de leden van de VVD – acht het kabinet niet verantwoord. In de eerste plaats wijst het kabinet erop dat uit de onderzoeken van de Subcommissie bijstand en de Onderzoekscommissie toepassing Abw is gebleken, dat de uitvoering op belangrijke onderdelen tekort schiet, met name waar het de gemeentelijke verantwoordingsprocessen (intakeprocedures, verificatie- en validatieprocessen, dossiers) betreft. De belangrijkste conclusie van de Tweede Kamer-subcommissie bijstand was juist dat – gezien de geconstateerde problemen – de huidige wet onvoldoende duidelijkheid verschaft over de gemeentelijke uitvoeringsfuncties en dat deze derhalve helderder in de wet moeten worden vastgelegd.

Een algemeen kader in de wet, waarbinnen gemeenten het uitvoeringsproces inrichten, verdraagt zich hier niet mee. Bovendien wijst het kabinet op de noodzaak van duidelijkheid – en vooral eenduidigheid – ten aanzien van het uitvoeringsproces, om de rechtmatigheid en de doelmatigheid

van de bijstandsuitgaven vast te kunnen stellen. Het kabinet brengt in herinnering dat de afgelopen jaren is gebleken dat het niet altijd mogelijk is geweest de rechtmatigheid van de gemeentelijke bijstandsuitgaven vast te stellen. Dit te voorkomen heeft de hoogste prioriteit voor het kabinet.

De leden van de fractie van de VVD vragen in dit verband wat de feitelijke beleidsruimte is van gemeenten ten aanzien van de 20 procent-toeslag.

De gemeenten kunnen het toeslagenbeleid invullen op grond van eigen plaatselijk inzicht en omstandigheden. Zij zijn daarbij evenwel gehouden aan de kaders die de wet stelt. De wet stelt als criterium dat de toeslag moet zijn afgestemd op de mate waarin kosten met een ander worden gedeeld. Differentiaties naar categorieën of niveau kan de gemeente – al naar gelang de plaatselijke omstandigheden – met eigen beleid invullen. Ingeval het vaststaat dat een alleenstaande of alleenstaande ouder, met geen ander het hoofdverblijf deelt, dient de gemeente de maximum-toeslag van 20 procent te verstrekken. De wet stelt dat dit beleid in een verordening moet worden vastgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het – gezien de vele nota's van wijziging op het oorspronkelijke wetsvoorstel – niet wenselijk is een geheel nieuwe, bij de nota van wijziging aanhakende, memorie van toelichting te schrijven en of het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voornemens is een uitvoerige informatiebrochure te (laten) schrijven voor betrokkenen en belanghebbenden bij de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet. Zij vragen om een uitvoerig voorlichtingsbeleid.

De invoering van de heringerichte bijstandswet – en alle daarmee samenhangende en voorbereidende activiteiten – is de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen. Het kabinet is het echter met de leden van de PvdA-fractie eens dat een omvangrijke wetswijziging als de herinrichting van de Algemene bijstandswet een zorgvuldige en uitgebreide informatievoorziening aan de uitvoeringsorganisaties noodzakelijk maakt. Het verloop van het invoeringsproces en de wijze waarop deze informatievoorziening gestalte krijgt, is een regulier onderwerp van bestuurlijk overleg met de VNG. Het bestuurlijk overleg heeft een gezamenlijke (ambtelijke) werkgroep van VNG, DIVOSA en SZW ingesteld, die – onder verantwoordelijkheid van het bestuurlijk overleg en met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid – zorg draagt voor een goede afstemming van de invoeringswerkzaamheden en die de voortgang van het invoeringsproces bewaakt. Dit heeft ondermeer geleid tot een plan van aanpak, dat aan alle gemeenten is toegezonden. Naast deze werkgroep bestaat er een aparte werkgroep van SZW, VNG en DIVOSA, die de (taakverdeling bij) de voorlichtingsactiviteiten voor haar rekening neemt.

In het kader van de invoeringswerkzaamheden neemt de VNG de informatievoorziening aan de gemeenten over de nieuwe wet voor haar rekening, onder meer door het organiseren van regionale bijeenkomsten, door het opstellen van beleidsmodellen en model-verordeningen en door brochures over de invoering van de nieuwe wet. Verder zorgt DIVOSA voor de deskundigheidsbevordering van en algemene informatieverstrekking aan (medewerkers van) sociale diensten via de zogeheten regionale DIVOSA-kringen. Afstemming en coördinatie van deze activiteiten vindt onder meer plaats in genoemde ambtelijke werkgroep. Tenslotte worden door de Rijksconsulentschappen Sociale Zekerheid beleidsgesprekken gevoerd met gemeenten over de inhoud, betekenis en (beleids)gevolgen van de nieuwe wet.

Het kabinet is van oordeel dat een door het departement te verzorgen eigenstandige informatiebrochure over de nieuwe wet niet nodig is. Materieel wordt hetgeen wordt gevraagd door de leden van de

PvdA-fractie bereikt door de activiteiten van VNG en DIVOSA. Afstemming met het departement van SZW vindt plaats in genoemde werkgroep. Overigens verleent het departement van SZW financiële ondersteuning aan de VNG-werkzaamheden ten behoeve van de invoering van de wet.

## **7. Bezuinigingstaakstelling**

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden onderbouwd dat de 25 mln. structurele verhoging van de apparaatskosten voor gemeenten ten behoeve van de op grond van de nieuwe wet uit te voeren extra taken toereikend is.

Dit bedrag van 25 mln. dat het kabinet met ingang van 1996 structureel ter beschikking zal stellen voor de uitvoeringskosten van de nieuwe wet berust op bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en VNG. Voor alle duidelijkheid, het betreft hier een extra bedrag. Er wordt verder op gewezen dat, naast de extra taken voor de gemeenten – zoals de intensivering van het activeringsbeleid en de aanscherping van de toegangspoort – het wetsvoorstel evenzeer tot belangrijke vereenvoudigingen leidt. Per saldo vermindert de regelgeving aanzienlijk. Zo verdwijnen nagenoeg alle verfijningen in de normensystematiek en worden de Rww en het Bln afgeschaft.

Dat brengt een aanzienlijke verlichting van de uitvoeringslasten met zich mee.

Daarnaast ontvangen de gemeenten niet alleen de genoemde 25 mln., maar ook extra middelen voor met name de fraudebestrijding. Per saldo ontvangen de gemeenten structureel 109 mln. extra voor uitvoeringskosten. Naar het oordeel van het kabinet worden gemeenten derhalve toereikend gecompenseerd voor de uitvoeringslasten.

De leden van de CDA-fractie vraagt naar de betekenis van de bezuinigingstaakstelling van 380 mln.. In concreto vragen zij naar de reactie van het kabinet op een bijlage van een brief van de VNG aan haar leden. Die bijlage bevat berekeningen over de wijze van realisatie van het bedrag van 380 mln., met als conclusie dat het bedrag van 380 mln. in de benaderingswijze van het kabinet niet kan worden bereikt. Het lid van de fractie van het GPV heeft aarzelingen bij de bedragen die worden genoemd bij de besparingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien. Hij vroeg zich af of het mogelijk is de argumentatie voor de besparingen nog nader te specificeren.

Met de VNG heeft nog nader bestuurlijk overleg plaatsgevonden over de invulling van de taakstelling. Zulks naar aanleiding van de opvatting van de VNG dat het kabinet een te «krappe» benadering zou hanteren bij de monitoring van de overeengekomen besparing van 380 mln.

Het kabinet heeft daarbij begrip getoond voor de argumenten van de VNG en besloten dat bij de realisatie van de 380 mln. voor de zogeheten «brede benadering» is gekozen, dit houdt in dat niet alleen wordt gekeken naar de wijzigingen in de uitkeringshoogte als gevolg van de normen- en toeslagensystematiek, maar ook naar de wijzigingen in het bijstandsvolume die optreden wanneer door de nieuwe normensystematiek mensen die ten onrechte bijstand genieten uit de bijstand verdwijnen. Zulks uiteraard met inachtneming van alle bestaande taakstellingen.

Zeker gezien deze – inmiddels bestuurlijk overeengekomen – benaderingswijze is de conclusie dat de besparing van 380 mln. niet gehaald zou worden naar het oordeel van het kabinet niet gerechtvaardigd.

De veronderstelling achter het besparingsbedrag van 380 mln. is, dat ingevolge de nieuwe normensystematiek de «ruis» in de bijstand kan worden verminderd. Dat wil zeggen dat verwacht mag worden dat ingevolge de nieuwe normensystematiek, dat deel van de bijstandsgerechtigden dat thans – ten onrechte – een uitkering ontvangt dat niet in

overeenstemming is met de feitelijke situatie, onder de nieuwe wet de juiste – en dus veelal lagere – uitkering zal ontvangen, dan wel geen recht op bijstand blijkt te hebben. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier nadrukkelijk om veronderstellingen over het «misbruik-verminderend» effect van de nieuwe normensystematiek. Conform afspraak in het bijstandsakkoord, zal die veronderstelling de komende jaren zorgvuldig worden gemonitord, conform de – in de vorige alinea gememoreerde – «brede benadering».

## **8. Overige onderwerpen**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het wetstechnisch wel zuiver is om de toeslagen, zoals die voor woonkosten of de premie voor een ziektekosten- of arbeidsongeschiktscheidsverzekering, onder de noemer van de bijzondere bijstand te brengen.

Met de decentralisatie van de bijzondere bijstand op 1 augustus 1991 is voor het onderscheid tussen algemene en bijzondere bijstand niet meer de aard van de kosten bepalend, maar of de betreffende kosten naar het oordeel van de gemeente kunnen worden geacht uit de landelijke norm te kunnen worden voldaan. Door het karakter van de landelijke norm blijft uiteraard ongewijzigd dat er alleen in specifieke omstandigheden aanleiding is om bijzondere bijstand te verlenen. De landelijke norm beoogt immers al toereikend te zijn voor alle algemeen voorkomende noodzakelijke bestaanskosten.

Met de nieuwe uitkeringssystematiek is het niet passend en evenmin goed mogelijk om de toeslagen op de algemene bijstand nog langer landelijk te regelen. Waar met name voor de alleenstaanden en alleenstaande ouders de algemene bijstandsuitkering voor een belangrijk deel voorwerp is van gemeentelijk beleid, zou een slechts in bepaalde situaties noodzakelijke toeslag daarop centraal zijn genormeerd. Het ligt dan voor de hand om deze toeslagen eveneens te decentraliseren.

De bijzondere bijstand biedt hiervoor een geschikt kader. Het gaat hierbij immers om kosten waarvoor slechts in meer bijzondere omstandigheden bijstand behoeft te worden verleend. De woonkosten kunnen doorgaans worden voldaan uit de landelijke norm, al dan niet met aanvulling met huursubsidie. Slechts als de huursubsidie nog niet is aangepast aan de huidige inkomenssituatie van de bijstandsontvanger, of als de betrokkene als eigen-woningbezitter in het geheel niet voor huursubsidie in aanmerking komt, is er aanleiding om een woonkosten-toeslag te verlenen. Voor de andere, nu nog landelijk geregelde, toeslagen geldt in nog sterkere mate dat slechts in meer bijzondere situaties extra bijstandsverlening op zijn plaats is.

De leden van de PvdA-fractie gaan in op het commentaar van de Registratiekamer op artikel 122 en de daarop volgende reactie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 december 1994. Zij vinden het nader invullen van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel door de gemeenten via een werkinstructie aan het uitvoerend personeel nogal mager en zij vragen waarom niet een vaststelling in een gemeentelijke verordening wordt voorgeheven. Ook vragen deze leden zich af of een nadere uitleg per circulaire aan de gemeenten niet een wel erg licht middel is om eventuele disproportionaliteit te beteugelen.

Artikel 122, eerste lid, betreft de uitbreiding van het aantal instanties dat verplicht is desgevraagd inlichtingen te verstrekken. In de brief van 23 december 1994 aan de voorzitter van de Registratiekamer is – mede namens de Minister van Justitie – geschreven, dat ervan wordt uitgegaan dat gemeenten in werkinstructies aan hun personeel aangeven hoe de afstemming van de informatiewens en informatie noodzaak wordt ingevuld. Zo'n werkinstructie staat dan open voor controle door de gemeenteraad en voor beoordeling door bijvoorbeeld een gemeentelijke

ombudsman, de Registratiekamer en de rechter.

Het kabinet is van oordeel dat het wettelijk voorschrijven van een gemeentelijke verordening ter zake, niet gewenst is. De wijze waarop de gemeenten op dit terrein hun verantwoordelijkheden willen waarmaken, alsook – als uitvloeisel daarvan – de organisatorische voorzieningen die zij daartoe willen treffen, zijn zozeer onderwerp van hun autonome bestuursbevoegdheden inzake hun eigen interne organisatie en huishouding, dat een afzonderlijk voorschrift van de formele wetgever terzake niet in de rede ligt. Het kabinet gaat er hierbij van uit dat gemeenten niet meer informatie inwinnen dan strikt noodzakelijk is. Het ligt wel voor de hand dat de gemeente haar beleid terzake kenbaar maakt. In de circulaire voor de gemeenten zal daar aandacht aan worden besteed.

Het kabinet wijst erop dat de gemeenten een eigen taak en verantwoordelijkheid hebben bij de beteugeling van disproportionaliteit bij de informatievergaring. Het kabinet wil bevorderen dat het maken van afspraken met externe organen gecoördineerd verloopt. De circulaire moet in dit verband vooral beschouwd worden als een handreiking, nadat het kabinet advies heeft ingewonnen van de Registratiekamer en na overleg met de VNG. Het kabinet is van mening dat een circulaire dienaangaande vooralsnog als toereikend moet worden beschouwd. Zoals ook al in de brief van 23 december 1994 is uiteengezet, zal de circulaire mede ingevuld worden aan de hand van de uitkomst van een pilot-studie die de eerste helft van dit jaar naar verwachting zal worden afgerond. De circulaire kan dan in de tweede helft van het jaar uitgaan. Deze pilot-studie zal moeten aangeven welke gegevens van belang zijn voor sociale diensten en welke mogelijkheden tot verstrekking er daadwerkelijk zijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben bedenkingen tegen de uitbreiding van de kring van informatieplichtige personen met degenen die hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning.

Zij menen dat hier een beperking zou moeten worden aangebracht tot situaties waarin er sprake is van een redelijk vermoeden van een «gezamenlijke huishouding» met de bijstandsontvanger. De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet bereid is om in de eerstvolgende reparatiewet de externe informatieplicht strakker te omlijnen in de formele wet zelf.

Het kabinet rekent het tot zijn verantwoordelijkheid om de gemeenten mogelijkheden aan te reiken die hen in staat stellen om fraude te kunnen opsporen. Bij controle op leefvormen is vaak informatie en medewerking van anderen dan de betrokkene nodig. Voor de gemeente bestaat de informatiebehoefte reeds in het stadium van behandeling van een aanvraag of bij een heronderzoek om inzicht te krijgen in omstandigheden die kunnen wijzen op een gezamenlijke huishouding. De gemeenten moeten daar onderzoek naar kunnen doen, zonder dat er al direct sprake is van opsporing en een vermoeden van fraude. Juist gezien de breed gedragen wens om te komen tot een effectieve handhaving van het partnerbegrip acht het kabinet deze uitbreiding met personen die informatieplichtig zijn, gewenst. Het kabinet is wel bereid om de vraag onder ogen te zien of de informatieverplichting inderdaad een strakkere omlijning behoeft. Als in de praktijk blijkt dat er problemen in de uitvoering optreden, kan een verstrakking van de wetgeving worden overwogen.

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie op de klacht van de FBV over een ruimer gebruik van de bestanden van de bedrijfsverenigingen binnen een onlangs gehouden experiment met het gebruik van de Gemeenschappelijke verwijsindex (GVI) door vier gemeentelijke sociale diensten.

Uit informatie die het kabinet heeft ingewonnen bij de FBV is gebleken dat de FBV niet tegen het gebruik à la de vier gemeenten in het



experiment is. De bedoeling van het experiment was ook om na te gaan welke ondersteuning de raadpleegfunctie van de GVI heeft als een verificatiemiddel in de controle van gegevens bij zowel aanvragen, beëindigingen als heronderzoeken.

Hiermee kon juist zichtbaar worden welke waarde het GVI voor gemeenten heeft. In dit verband zij opgemerkt dat het ook bij verhaal gaat om gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de wet; de informatieplichtige instanties zijn verplicht om desgevraagd dergelijke gegevens te verstrekken (artikel 84e huidige wet; artikel 122 nieuwe wet).

De leden van de VVD-fractie vragen naar een reactie op recente berichten dat miljoenen guldens zouden overblijven van bijzondere bijstand en welke conclusies daaraan zouden moeten worden verbonden, zoals het verlagen van het budget.

Natuurlijk hebben signalen dat er sprake zou zijn van onderbenutting van de bijzondere bijstand het kabinet bereikt. Het is evenwel thans nog niet aan de orde om hieraan definitieve conclusies te verbinden.

Er is bij de decentralisatie van de bijzondere bijstand 100 miljoen gulden extra voor bijzondere bijstand beschikbaar gesteld, waardoor in totaal 300 mln. structureel aan het Gemeentefonds is toegevoegd ten behoeve van bijzondere bijstandsverlening door gemeenten. Uit CBS-cijfers blijkt dat de beleidsintensivering van 100 mln. evenwel nog niet ten volle is benut. Wel blijkt dat er een sterke stijging is van de mate waarin deze gelden worden benut. Tussen 1990 en 1992 is sprake van een groei van bijzondere bijstandsuitgaven van 56 mln.

Er is op dit moment echter nog geen systematische en betrouwbare informatie over wat er in de praktijk van de bijzondere bijstandsverlening gebeurt en wat de oorzaken van problemen van onderbenutting zouden zijn. Gegevens van het CBS en onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de bijzondere bijstand zullen nog de eerste helft van dit jaar beschikbaar komen. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie – en bestuurlijk overleg hierover met de VNG – zal het kabinet haar bevindingen aan het parlement doen toekomen. In de evaluatie van de bijzondere bijstand zal met name kritisch worden gekeken naar de manier waarop vorm wordt gegeven aan de bijzondere bijstand en de bestedingen in dat verband.

Ook vraagt de fractie van de VVD naar de mening van het kabinet over het gebruik van bijzondere bijstand voor verzekeringszaken, zoals de tandartskosten.

Indien op het beleidsterrein van een voorliggende voorziening een doelbewuste keuze is gemaakt om één of meer kosten niet in de voorziening op te nemen, dient de Algemene bijstandswet bij deze beleidskeuze aan te sluiten. Op grond van artikel 17 van het wetsvoorstel komen dergelijke kosten dan ook niet in aanmerking voor bijzondere bijstand. Op die manier wordt juist voorkomen, dat de bijzondere bijstand wordt ingezet om wijzigingen op te vangen die in voorliggende voorzieningen worden aangebracht. Het uitlichten van tandartskosten uit het ziekenfondspakket betekent dus dat verzekeringskosten voor tandheelkundige hulp niet door middel van bijzondere bijstand kunnen worden vergoed. De bepalingen van artikel 17 waren reeds bij de decentralisatie van de bijzondere bijstand in de wet opgenomen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of kansloze langdurig werklozen, niet voortdurend opnieuw hun «hoofd zullen stoten» wanneer ze gedwongen worden zich weer volledig te richten op arbeidsparticipatie.

Het kabinet deelt de mening van deze leden dat personen waarvoor op afzienbare termijn geen kansen aanwezig worden geacht, niet gedwongen moeten worden tot het zich weer volledig richten op arbeidsparticipatie. Een dergelijk oordeel kan echter uitsluitend op individuele basis plaats-

vinden en kan slechts een tijdelijk karakter hebben. Periodiek zal moeten worden beoordeeld of de omstandigheden, op grond waarvan besloten is tijdelijk af te zien van het opleggen van de arbeidsverplichtingen, nog steeds opgeld doen. Perspectieven kunnen zich altijd wijzigen.

Wanneer geconcludeerd wordt dat het vooralsnog geen zin heeft om aan het recht op bijstand arbeidsmarkt-gerichte verplichtingen te verbinden, mag dit echter geen reden zijn niets voor deze groep te doen. Integendeel. Juist de groep kanslozen loopt een groter risico op sociaal isolement en om in andere sociale problemen te geraken, zoals verschuldiging. Voor deze groep is dan ook, in het kader van de experimenten van artikel 144, slechts sprake van het stimuleren tot deelname aan maatschappelijk nuttige activiteiten op basis van vrijwilligheid. Het doel is daarbij niet zozeer de (directe) gerichtheid op arbeidsparticipatie, maar het doorbreken van het sociaal isolement en bijdragen aan een zinvolle invulling van het bestaan zodat een gevoel van «afgeschreven zijn» wordt voorkomen.

De leden van de fractie van D66 stellen dat de persoonlijke benadering van de cliënt in de jaren tachtig is verdrongen door een gebureaucratiseerde op drift geraakte «onpersoonlijke uitkeringsfabriek». Zij vragen in dit verband waarom de instelling van cliëntenraden niet verplicht is gesteld en wat de positie is van het bijstandsmaatschappelijk werk bij de uitvoering van de herziene bijstandswet.

Het kabinet is met deze leden van mening dat de werkwijze van sociale diensten is veranderd.

Dat is het gevolg van de toegenomen werkloosheid en van het gebleken misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstand. Deze ontwikkelingen nopen zowel tot een activering van de uitkeringsgerechtigde naar betaald werk (uitstroombesluit) als naar een kritischer toetsing van de verstrekte gegevens (fraudebestrijding).

Met de nieuwe bijstandswet zijn deze twee kerntaken nog eens extra onderstreept en versterkt.

In de nieuwe wet is veel aandacht gericht op de individuele mogelijkheden en het wegnemen van belemmeringen voor het individu (bijvoorbeeld de individuele trajectplannen voor de toeleiding naar de arbeidsmarkt). De nieuwe wet draagt gemeenten juist op om veel meer op het individu toegesneden maatwerk te leveren, zij het met een duidelijker uiteenzetting van de rechten en plichten van de cliënt en een onder veel duidelijker omschreven opdrachten van de gemeentelijke uitvoerder (toegangspoortbewaking, gegevensverificatie, activering e.d.). Dat in de benadering van de cliënt wellicht een verzakelijking is opgetreden, doet aan die opdracht tot op de persoon toegesneden dienstverlening niets af. Sociale diensten stellen zich dan ook steeds meer op dit maatwerk in.

Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat het specifieke bijstandsmaatschappelijk werk in het algemeen niet meer als een kerntaak van de sociale dienst wordt gezien. De zorgtaak van de gemeente voor degenen die op bijstand zijn aangewezen is daarmee echter nog niet verdwenen, maar veeleer geïntegreerd in de algemene maatwerk-opdracht aan de gemeente. Mogelijkheden voor maatschappelijk werk worden bovendien geboden binnen het kader van een breder gemeentelijk welzijnsbeleid dat zich niet specifiek richt op bijstandsgerechtigden.

Inzake de cliëntenraden wordt opgemerkt dat bij de tweede nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel de wettelijke verplichting aan gemeenten tot instellen van adviescommissies is komen te vervallen. Als redenen daarvoor gelden dat een dergelijke, centraal voorgeschreven, verplichting niet past in de nieuwe bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten. De Gemeentewet biedt reeds de mogelijkheid tot de instelling van adviesorganen, waardoor een aparte wettelijke regeling overbodig is. De gemeenteraad is op lokaal niveau een democratisch orgaan dat samen met het college van b en w het beleid vaststelt. Een algemeen wettelijke

verplichting mist de aansluiting met de plaatselijk omstandigheden.

Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid en zijn ook het beste in staat om te beoordelen op welke wijze maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming van de gemeenten moeten worden betrokken.

Door het lid van de GPV-fractie is de vraag gesteld of het grote volume aan bijstandsgerechtigden in belangrijke mate veroorzaakt wordt door de hoge drempel naar betaald werk en of het kabinet heil ziet in de suggestie van het voucher-systeem om de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen.

Het kabinet is van oordeel dat het volume van langdurige werklozen een punt van zorg is en acht het van groot belang dat de bijstandsafhankelijkheid zo veel mogelijk wordt teruggedrongen. Dit vormt een belangrijke doelstelling in het kabinetsbeleid. Om dit te verwezenlijken heeft het kabinet naast het bestaande instrumentarium verschillende nieuwe instrumenten in gang gezet met als doel de arbeidsparticipatie van langdurig werklozen te bevorderen. In dit verband kunnen als voorbeeld worden genoemd het 40 000-banenplan en de regeling experimenten met inzet van uitkeringsgelden. Ook binnen het wettelijke kader van het voorliggend wetsvoorstel wordt een sterk accent gelegd op het activeren van uitkeringsgerechtigden en worden de gemeentelijke mogelijkheden voor activering aanzienlijk verruimd. Het kabinet is van oordeel dat de bestaande en nieuwe instrumenten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van het bijstandsvolume.

Ook nieuwe ideeën en voorstellen, zoals het voucher-systeem, worden aan deze doelstelling getoetst. Thans wordt hiernaar onderzoek verricht, dat binnen afzienbare tijd zal worden afgerond. Aangezien het onderzoek nog gaande is kan het kabinet thans nog geen oordeel geven over de merites van dit systeem.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. P. W. Melkert

**Overzicht inkomens op minimumniveau per 1 januari 1995**

<b>Categorieën</b>	<b>Netto min (jeugd)-loon</b>	<b>Netto JWG-loon</b>	<b>JWG voorber.</b>	<b>WSf<sup>12</sup> bedragen</b>	<b>WW</b>	<b>AAW</b>	<b>Huidige ABW</b>	<b>Nieuwe ABW</b>	<b>AKW<sup>11</sup> bedragen</b>
<b>Alleenstaande</b>									
– Jonger dan 21 jaar of schoolverlater									
18 jaar uitwonend	921,20	823,92	328,67	808,30	697,14	697,14	920,66	328,67	316,08
18 jaar thuiswonend	921,20	823,92	328,67	473,30	697,14	697,14	512,71	328,67	316,08
19 jaar uitwonend	1032,93	921,13	328,67	808,30	772,81	772,81	920,66	328,67	316,08
19 jaar thuiswonend	1032,93	921,13	328,67	473,30	772,81	772,81	512,71	328,67	316,08
20 jaar uitwonend	1173,60	1045,05	328,67	808,30	870,53	870,53	920,66	328,67	316,08
20 jaar thuiswonend	1173,60	1045,05	328,67	473,30	870,53	870,53	512,71	328,67	316,08
– 21 jaar of ouder en geen schoolverlater									
woningdeler 21 jaar	1344,77	1192,51	328,67	808,30	985,24	985,24	942,00	951,19	316,08
22 jaar	1539,83	1362,60	328,67	808,30	1125,81	1125,81	964,75	951,19	316,08
23 jaar of ouder	1750,73	1563,81	328,67	808,30	1331,79	1331,79	1141,42	951,19 <sup>7</sup>	316,08
niet 21 jaar	1344,77	1192,51	328,67	808,30	985,24	985,24	985,00	1331,66	316,08
woningdeler 22 jaar	1539,83	1362,60	328,67	808,30	1125,81	1125,81	1125,54	1331,66	316,08
23 jaar of ouder	1750,73	1563,81	328,67	808,30	1331,79	1331,79	1331,66	1331,66 <sup>8</sup>	316,08
<b>Een-oudergezin<sup>1</sup></b>									
– Jonger dan 21 jaar of schoolverlater									
uitwonend (20 jaar)	1326,10	1197,50	328,67	1520,70	1023,00	1023,00	1657,19	709,14	316,08
thuiswonend (20 jaar)	1326,10	1197,50	328,67	1185,70	1023,00	1023,00	1249,24	709,14	316,08
– 21 jaar of ouder en geen schoolverlater (uitgegaan is van 23-jarige)									
	1903,23	1716,36	328,67	1520,70	1727,84	1727,84	1712,13	1712,13 <sup>9</sup>	316,08
<b>Echtpaar</b>									
– 21 jaar of ouder en geen schoolverlater									
– een partner jonger dan 21 jaar of schoolverlater	1941,32 <sup>2</sup>	1754,45	328,67	1698,81	1902,37	1902,37	1902,37	1902,37	316,08
– beide partners jonger dan 21 jaar <sup>4</sup>	1941,32 <sup>3</sup>	1754,45	328,67	1698,81	1902,37	1902,37	<sup>5</sup>	1279,86 <sup>10</sup>	316,08
	1364,19	1235,55	328,67	1698,81	1066,37	1066,37	<sup>6</sup>	657,34	316,08

<sup>1</sup> voor de loonheffing ingedeeld in tariefgroep 4.

<sup>2</sup> betreft alleenverdiener van 23 jaar of ouder.

<sup>3</sup> de oudste partner is 23 jaar of ouder.

<sup>4</sup> uitgegaan is van het minimumjeugdloon voor een 20-jarige.

<sup>5</sup> varieert – afhankelijk van leeftijd en woonsituatie – van f 1368,78 tot f 1871,85.

<sup>6</sup> varieert – afhankelijk van leeftijd en woonsituatie – van f 1338,25 tot f 1841,32.

<sup>7</sup> normuitkering eventueel te verhogen met een toeslag die varieert tot 20%.

<sup>8</sup> uitgegaan is van de zogenoemde echte alleenstaanden (=70% van de norm voor een echtpaar).

<sup>9</sup> uitgegaan is van de zogenoemde echte alleenstaanden (=90% van de norm voor een echtpaar).

<sup>10</sup> de jongste echtgenoot is 18, 19 of 20 jaar, de ander is 21 jaar of ouder.

<sup>11</sup> betreft oude gevallen; gezin met twee kinderen.

<sup>12</sup> betreft normen levensonderhoud, hierin wordt voorzien door basisbeurs, evt. aanvullende beurs en lening.