

Vergaderjaar 1994–1995 Nr. 75d

22 545

Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)

22 614

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 24 februari 1995

De memorie van antwoord gaf nog aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met veel belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord, waarin uitvoerig is ingegaan op vrijwel alle gestelde vragen.

Op een aantal punten vroegen zij echter nog een nadere verduidelijking.

Gegeven het feit dat de ABW functioneert als sluitstuk in de sociale zekerheid en pas dan wordt toegepast wanneer alle voorliggende voorzieningen zijn uitgeput, achtten de leden van de CDA-fractie het van groot belang dat volstrekt duidelijk is dat degene die niet in zijn bestaanskosten kan voorzien, conform de vereisten van de Grondwet, zijn recht op bijstand kan effectueren. Zij deelden mee er op grond van artikel 3, lid 1a vanuit te gaan dat, in gevallen waarin sprake is van een gezamenlijke huishouding, de draagkracht van beide personen bepalend is voor de vraag of er al dan niet een uitkering zal worden toegekend. Het al dan niet vaststellen daarvan is dan ook voor alle betrokkenen van cruciaal belang. Zij waren het van harte eens met de opvatting van het kabinet dat voorkomen moet worden dat 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. Gemeenten en burgers hebben uit een oogpunt van uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid groot belang bij heldere regelgeving. Deze leden waren er op grond van de reacties op de geformuleerde casusposities nog niet van overtuigd dat het huisvestingscriterium en het criterium wederzijdse zorg hieraan voldoen.

Zij verzochten de minister dan ook nader in te gaan op de vragen die daarover bij hen waren gerezen.

¹ Samenstelling:

Van Gijzen (CDA), Van der Meulen (CDA), voorzitter, Rongen (CDA), Jaarsma-Buijserd (PvdA), Van de Zandschulp (PvdA), Gelderblom-Lankhout (D66), De Savornin Lohman (D66), Heijmans (VVD), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Bolding (Groen-Links), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

Casuspositie 1

Volgens de memorie van antwoord staat in deze casus de vraag of er sprake is van wederzijdse verzorging centraal. Tevens vermeldt zij dat in deze casus is gegeven, dat de kosten van de huishouding gezamenlijk worden gedragen, zodat er sprake is van een gezamenlijke huishouding in de zin van artikel 3, tweede lid.

De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen of aan het feit, dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding het antwoord gekoppeld moet worden dat het wel of niet in aanmerking komen voor een uitkering afhankelijk is van de draagkracht van de twee vrienden.

Tevens rees bij deze leden de vraag of, indien de vraag bevestigend wordt beantwoord, de niet-aanvrager, wanneer hij over voldoende middelen van bestaan beschikt, verplicht kan worden in het onderhoud van zijn vriend te voorzien.

Tenslotte rees de vraag of en zo ja, over welke instrumenten de gemeente beschikt om de draagkracht van beide personen, die hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, te bepalen wanneer de niet-aanvrager daaraan geen medewerking verleent.

Casuspositie 2

Volgens de memorie van antwoord speelt in deze casuspositie het begrip hoofdverblijf in dezelfde woning een rol. Uitgegaan wordt van het gegeven dat de vrienden op een eigen adres wonen, zodat niet is voldaan aan de eis van het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning.

Van een gezamenlijke huishouding is, aldus de memorie van antwoord, derhalve geen sprake.

De leden van de CDA-fractie meenden hieruit te kunnen concluderen dat de persoon, die een beroep doet op de bijstandswet, recht heeft op een uitkering, waarop conform artikel 33 lid 1 een toeslag wordt verstrekt. Zij vernamen graag of die conclusie juist is.

Het vervolg van de memorie van antwoord was hen minder duidelijk. Zo wordt gesteld op bladzijde 18:

«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.» Deze leden vroegen naar aanleiding van dit citaat of de gemeente de plicht heeft omtrent iemand, die volgens de letter van de wet geen gezamenlijke huishouding voert, dus formeel een alleenstaande is, na te gaan of betrokkene een of misschien meer vrienden heeft met wie hij meer of minder zijn leven (incl. zijn woning en in voorkomende gevallen zorg) en kosten deelt? Beschikt de gemeente daartoe over instrumenten en zo ja, over welke?

Casuspositie 3

De leden van de CDA-fractie merkten op, dat in de memorie van antwoord (blz. 18) wordt gesteld: «In de casusposities 1, 3, 5, 6 en 7 staat de vraag of er sprake is van wederzijdse verzorging centraal.» «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.»

De leden van de CDA-fractie meenden hieruit te kunnen concluderen dat een beroep op de bijstand wordt gehonoreerd. Zij gingen er daarbij vanuit dat de vraag naar het recht op en de hoogte van een toeslag door de

gemeente moet worden beantwoord. Deze leden vernamen graag of die conclusies terecht zijn. Ook zouden zij nog graag antwoord ontvangen op de volgende vragen.

Is het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding gebonden aan bepaalde kosten, met andere woorden, zijn er kosten verbonden aan het voeren van een huishouden die beslist gedeeld moeten worden voordat er sprake kan zijn van een gezamenlijke huishouding en zijn er kosten die daarbuiten vallen?

Kan, indien het antwoord bevestigend is, worden meegedeeld om welke kosten het dan gaat? Spelen er wellicht nog andere criteria een rol? Zo ja, welke zijn dat dan?

Kan voorts worden verduidelijkt hoe de constatering in de memorie van antwoord «Voorts zijn er geen aanwijzingen voor dat betrokkenen elkaar anderszins wederzijds verzorgen» zich verhoudt tot het gestelde in de casuspositie «wel wordt in geval van ziekte e.d. wederzijdse hulp verleend.»?

Kan worden verduidelijkt hoe de memorie van antwoord zich verhoudt tot de tekst van artikel 3 lid 2?

Casuspositie 4

Volgens de memorie van antwoord is, zo stelden deze leden vast, van een gezamenlijke huishouding geen sprake omdat artikel 3, tweede lid over twee personen spreekt.

De leden van de CDA-fractie meenden hieruit te kunnen concluderen dat de verpleegster die een beroep doet op de bijstandswet recht heeft op een uitkering. Zij gingen er daarbij vanuit, dat de vraag naar het recht op en de hoogte van een toeslag door de gemeente moet worden beantwoord. Zij zouden gaarne vernemen of die conclusies terecht zijn.

Ook hier was het vervolg van de memorie van antwoord hen minder duidelijk. De memorie van antwoord (bladz. 18) stelt:

«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 aanknopingspunten.»

De leden van de CDA-fractie vroegen op welk karakter hier bedoeld wordt; wat moet worden verstaan onder beoordelingscriteria ten opzichte van elkaar en in welk artikel zijn die beoordelingscriteria te vinden?

Casuspositie 5

De aan het woord zijnde leden merkten voorts op dat volgens de memorie van antwoord de vraag of er sprake is van wederzijdse verzorging centraal staat. Vervolgens wordt vastgesteld dat de kosten van de huishouding gezamenlijk worden gedragen, zodat er sprake is van een gezamenlijke huishouding in de zin van artikel 3, tweede lid.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het terecht is daaruit te concluderen dat de oudste zus, indien zij een beroep doet op de bijstandswet, alleen dan een recht heeft op een uitkering, indien de gezamenlijke draagkracht van de beide zussen ontoereikend is.

Casuspositie 6

Blijkens de memorie van antwoord staat in deze casus de vraag centraal of er sprake is van wederzijdse verzorging. Een verdere reactie op deze casus is door de regering niet gegeven. De leden van de CDA-fractie stelden het op prijs een dergelijke reactie alsnog te vernemen.

Casuspositie 7

In de memorie van antwoord wordt gesteld dat in deze casus van een gezamenlijke huishouding geen sprake is.

De leden van de CDA-fractie meenden hieraan de conclusie te kunnen verbinden dat een beroep op de bijstand moet worden gehonoreerd. Zij vernamen graag of die conclusie gerechtvaardigd is.

De memorie van antwoord voegt er aan toe dat er in de uitvoeringspraktijk aanleiding kan zijn de feitelijke omstandigheden nader te onderzoeken. Hierbij rezen voor de leden van de CDA-fractie vragen zoals geformuleerd onder casuspositie 2. Zij vroegen zich voorts af of dit onderzoek eveneens gewenst zou kunnen zijn wanneer het in deze casuspositie over 2 zussen in plaats van 2 homofiele vrienden zou gaan.

Tenslotte vragen zij of, indien het aan de beleidsvrijheid van de gemeenten wordt overgelaten in meerdere of mindere mate onderzoek te doen, waaraan conclusies voor het verstrekken van een uitkering kunnen worden verbonden, de rechtsgelijkheid niet in het geding is.

Casuspositie 8

Volgens de memorie van antwoord is aan de eis van het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning voldaan. Voor zover dat op basis van de casuspositie kan worden beoordeeld lijkt er, volgens de memorie van antwoord, verder sprake te zijn van wederzijdse verzorging, zo vervolgden deze leden.

Het viel hen op dat de uitspraak over wederzijdse verzorging minder stellig is dan de uitspraak over het hebben van hoofdverblijf. Zij vroegen of de tekst van de casuspositie daartoe aanleiding geeft.

Hoewel hun vraag naar het hebben van een recht op een uitkering niet werd beantwoord, meenden deze leden uit de reactie af te kunnen leiden dat het antwoord tendeert naar nee. Zij vernamen graag of dit een goede interpretatie is.

Ook hier zijn vragen aan de orde zoals geformuleerd bij casuspositie 2 en 7, zo voegden zij toe.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met zorg kennis genomen van de reactie op de casus betreffende ex-partners, die, in afwachting van woningtoewijzing aan de vrouw, nog in één huis wonen en eerder voor de bijstandswet als gehuwden zijn aangemerkt. Tussen deze ex-partners bestaat er, omdat zij nimmer gehuwd geweest zijn, volgens het BW, geen onderhoudsplicht ten opzichte van elkaar.

Deze leden deelden mee volledig achter de wens en noodzaak van regelgeving die een bijdrage kan leveren aan de oplossing, c.q. het voorkomen van leefvormenfraude te staan.

Tegelijkertijd waren deze leden van opvatting, dat gegeven het sluitstukarakter van de ABW een recht op bijstand conform de vereisten van de Grondwet moet kunnen worden geëffectueerd in die situaties waarin er niets en niemand is om op terug te vallen.

Zij waren van opvatting dat dit in de voorliggende casuspositie het geval is.

Afgezien van de aantoonbaarheid, die vaak een extra probleem vormt, waren deze leden er geenszins gerust op dat de overige in artikel 3, lid 3 vastgelegde situaties in de praktijk niet eveneens tot zeer pijnlijke en vanuit de feitelijke situatie geredeneerd, niet-acceptabele afwijzingen kunnen leiden, waarmee de legitimiteit van de wet als zodanig in het geding komt.

De leden van de CDA-fractie zouden graag de reactie van de minister vernemen.

Zij wensten eveneens graag te vernemen of er voorbeelden van wetgeving bekend zijn waarbij het kunnen leveren van tegenbewijs, c.q. de mogelijkheid van een tweede rechtsgang door de wet zelf onmogelijk wordt gemaakt.

Alle leden van de commissie plaatsten grote vraagtekens bij de introductie van het begrip onweerlegbaar rechtsvermoeden, dat de regering zelve in de memorie van antwoord een zwaar middel heeft genoemd. De leden van de commissie meenden dat een nadere motivering van dit middel nodig is gezien het sluitstukarakter van de wet en de grondwettelijke verankering van het recht op bijstand.

De leden van de CDA-fractie meenden, naar aanleiding van het antwoord op hun vraag betreffende de arbeidsplicht van beide partners, verheugd te kunnen vaststellen dat hierover geen verschil van opvatting is tussen hen en de minister. Zij begrepen dat de minister – evenals hun fractie – van opvatting is dat, in situaties waarin kinderen te verzorgen zijn, partners in onderling overleg kunnen bepalen wie er in welke mate beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, waarbij het mogelijk is tot een zodanige verdeling van taken te komen dat de één volledig de verzorgende taak ten opzichte van de aanwezige kinderen op zich neemt en de ander volledig beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Voorwaarde daarbij is uiteraard wel dat de partners tezamen tenminste voor een volledige dienstbetrekking beschikbaar zijn.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de uitvoerige memorie van antwoord die in veel opzichten verhelderend was. Op enkele onderdelen was het antwoord voor hen niet geheel duidelijk of riep het nieuwe vragen op. In dit nader voorlopig verslag wensten zij zich vooral te beperken tot nadere vragen over het gestelde in de memorie van antwoord of wettechnische vragen. Graag ontvingen zij zo concreet mogelijke antwoorden, waar nuttig toegelicht met concrete voorbeelden.

Inzake het in de memorie van antwoord gestelde onder punt 4 «Gezamenlijke huishouding» merkten de leden van de PvdA-fractie het volgende op.

Zij veronderstelden dat de zin: «De alleenstaande die de kosten van het wonen deelt met een ander krijgt immers een uitkering van 50%» een te kort door de bocht geformuleerde passage is. Op grond van de wettekst valt deze «alleenstaande woningdeler» onder de vigeur van artikel 33 van de nieuwe bijstandswet. Het behoort toch niet tot de bedoeling van de wetgever om de uitkering voor alleenstaande woningdelers over de hele linie te verlagen van 60 naar 50% ML?

De meerwaarde van de switch van «gezamenlijke huisvesting» naar «hoofdverblijf in dezelfde woning» was deze leden niet duidelijk geworden. Voorzover hen bekend is ook thans reeds de feitelijke situatie doorslaggevend en niet de formele inschrijving. Indien de switch naar «hoofdverblijf in dezelfde woning» van zo groot belang geacht wordt, wensten zij te vernemen of «dezelfde woning» een eenduidig criterium is. Er bestaan toch woningen met meer dan één voordeur, meer dan een huisnummer of een huisnummer, onderverdeeld in a, b en c of I, II en III, met afzonderlijke, van alle faciliteiten voorziene etages – die al of niet afsluitbaar zijn.

De memorie van antwoord stelt, zo vervolgden deze leden, dat de uitgangspunten van het bestaande begrip «onaangetast» gebleven zijn, dat er geen sprake is van een partiële terugval op het oude «concubinaats-

begrip» van de ABW, noch van een onheldere vermenging van affectieve en financiële criteria; een affectieve relatie «doet niet terzake».

In artikel 3 lid 3 worden echter enkele situaties opgevoerd, geïnterpreteerd als «onweerlegbaar rechtsvermoeden», die deze leden niet anders konden interpreteren als een «onheldere vermenging van affectieve en financiële criteria», zoals ex-partnerschap, geboorte van een kind of erkenning ervan.

In de memorie van antwoord erkent het kabinet de «menselijkheid van harmonisatie» van het begrip gezamenlijke huishouding in de diverse wet- en regelgeving. De leden van de PvdA-fractie constateerden dat – deze wenselijkheid ten spijt – het aantal uiteenlopende omschrijvingen met dit wetsvoorstel toeneemt in plaats van afneemt. Hoe verhoudt zich in de visie van het kabinet de wenselijkheid van harmonisatie met een steeds verdere uiteenwaaiering van de omschrijving van dit begrip in wet- en regelgeving?

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens om een nadere verduidelijking van artikel 107, lid 3. Alle toelichtende teksten suggereren een keuzevrijheid van «partners» met kinderen inzake rolverdeling, bijv. memorie van antwoord: «Het is mogelijk om een zodanige verdeling te maken dat de één alleen de verzorgende taak ten aanzien van de aanwezige kinderen op zich neemt en de ander volledig beschikbaar is voor inschakeling op de arbeidsmarkt».

Artikel 107, lid 3 verwijst naar «de verzorgende taak bedoeld in het tweede lid». De «verzorgende taak» van het tweede lid wordt beperkt tot ten laste komende kinderen jonger dan 5 jaar. Betreft de verwijzing in het derde lid naar het tweede lid slechts de «verzorgende taak» of mede de leeftijdsafbakening van ten laste komende kinderen?

De memorie van antwoord stelt: «Een groot aantal circulaire en andere ministeriële regelingen, die – direct of indirect – uit de huidige wet voortvloeit zal bij de inwerkingtreding van de Herinrichting Algemene Bijstandswet worden ingetrokken».

Waar de zgn. Herinrichting ABW een geheel nieuwe ABW bevat, waarbij de oude ABW wordt ingetrokken, veronderstelden de leden van de PvdA-fractie dat alle circulaire en andere ministeriële regelingen met de inwerkingtreding van de nieuwe ABW zijn of worden ingetrokken. Indien dit niet zonder meer het geval is, ontvingen deze leden graag een beredeneerd antwoord op de vraag welke circulaire en ministeriële regelingen wel of niet ingetrokken worden.

De leden van de PvdA-fractie wensten een nadere verduidelijking van de plaats van de kinderalimentatie in relatie tot artikel 43 lid 1 en 2a. Indien zij het goed begrepen hebben valt kinderalimentatie voor een kind beneden 18 jaar aan een 1-oudergezin niet onder de reikwijdte van artikel 43 lid 1, want dit kind is wel «in de bijstand begrepen» (1-oudernorm is van toepassing) en evenmin onder de reikwijdte van artikel 43, lid 2a, want dit artikel is negatief geformuleerd. Waar wordt de kinderalimentatie voor een ten laste komend kind, jonger dan 18 jaar, dan wel geformuleerd?

Op welke concrete casusposities slaat het gestelde in artikel 43 lid 1 dan wel?

Uitgesteld inkomen wordt toegerekend naar de periode van verwerving (artikel 47 lid 2) en valt buiten de vermogenstoets (artikel 51 lid 2).

Aan de hand van de volgende casuspositie wilden de leden van de PvdA-fractie testen of zij dit goed begrepen hebben.

Mieke is bijstandsafhankelijk. Via freelance-activiteiten wordt de bijstandsafhankelijkheid gedurende 1½ maand (februari, eerste helft van maart) onderbroken. De betaling van deze freelance-arbeid vindt plaats in

de tweede helft van maart. De inkomsten worden toegerekend aan de periode van verwerving. Ervan uitgaande dat deze inkomsten op of boven bijstandsniveau liggen, is er geen bijstandsrecht over de maand februari en worden de inkomsten over de eerste helft van maart verrekend met de bijstandsuitkering over maart, waarbij bruto-freelance-inkomsten herleid moeten worden tot een netto-bedrag. Is dit de juiste toepassing van de wetteksten?

Teleurgesteld constateerden de leden van de **VVD**-fractie dat hun vragen in het voorlopig verslag veelal niet beantwoord werden, ondanks de 35 pagina's tekst van de memorie van antwoord, die bovendien moeilijk toegankelijk waren.

Dit feit vormde voor deze leden aanleiding om nog een aantal vragen te stellen.

Met betrekking tot het «partnerbegrip» stelden deze leden vast dat de minister wel erg positief is over het toekomstig «succes» van de wet: «deze aanpassingen van het begrip gezamenlijke huishouding kunnen de uitvoerbaarheid van de bijstandswet «aanmerkelijk» vergroten en de leefvormfraude «sterk» terugdringen» (blz. 14). Dit klinkt heel mooi, maar kan de minister aangeven hoeveel de partnerfraude nu vermindert door de nieuwe gewijzigde definitie? Sprekende over het verschil tussen een partner en een niet alleenwonende alleenstaande legde de minister naar aanleiding van een vraag door de leden van de VVD-fractie gesteld, uit wat er in de wet staat. Dat hadden deze leden ook kunnen lezen. Zij hoopten dat een voorbeeld de zaak voor de minister zou verhelderen.

Stel, er wonen twee mensen in een huis. De ene is de hoofdhuurder en de andere huurt een kamer. De financiële zaken zijn keurig gescheiden, er wordt netjes huur betaald. Men gaat wel eens samen naar de film en uit praktisch oogpunt wordt er wel eens samen gegeten. De gemeente voelt op haar klompen aan dat zij hier bedrogen wordt: het is klip en klaar dat het hier om samenwonenden gaat. Wat kan de gemeente nu doen om aan te tonen dat het hier om partners gaat? Met andere woorden: wat is materieel het verschil tussen partners en niet-alleenwonende alleenstaanden?

De leden van de VVD-fractie deelden vervolgens mee verheugd te zijn over de uitspraken van de minister dat hij nadere regelgeving zo veel mogelijk wil beperken. Wel gaf de mening van de minister, zoals geformuleerd onderaan bladzijde 28: «Bovendien wijst het kabinet op de noodzaak van de duidelijkheid – en vooral eenduidigheid – ten aanzien van het uitvoeringsproces ..» aanleiding nog de volgende vraag te stellen. Hoe valt deze uitspraak te rijmen met de essentie van deze wet, nl. meer verantwoordelijkheid voor de gemeenten, ook voor de inrichting van het uitvoeringsproces? Hoe de gemeenten hun uitvoeringsorganisatie inrichten, inclusief het toezicht daarop, behoort tot hun verantwoordelijkheid. Voorwaarde blijft, en daar is ieder het over eens, dat aan het eind van de rit primair door het gemeentelijk toezicht (intern toezicht plus accountantscontrole) kan worden vastgesteld dat de uitkeringen rechtvaardig zijn verstrekt en de wet doelmatig (conform de doelstelling) is toegepast. Deelt de minister deze visie?

De voorzitter van de commissie,
Van der Meulen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen