

24 772

Wijziging van de Algemene Bijstandswet in verband met de preventie en bestrijding van armoede en van sociale uitsluiting

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 maart 1997

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de zijde van de Eerste Kamer. Uit het voorlopig verslag valt op te maken dat bestrijding van armoede en sociale uitsluiting ook voor de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een belangrijk onderwerp van aandacht vormt.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het niet wijzer was geweest af te wachten hoe de herinrichting van de Algemene Bijstandswet in de praktijk uitwerkt en of deze snelle wetswijziging door gemeentebesturen te verwerken is.

Volgens de leden van de fractie van D66 krijgen de begrippen armoede en tweedeling terecht weer de politieke aandacht die zij verdienen. De leden van de fractie van de CDA stellen dat armoede en sociale uitsluiting op gespannen voet staan met een rechtvaardig inkomensverdeling en de verantwoordelijkheid van de samenleving om alle inwoners in staat te stellen naar vermogen te participeren. Naar het oordeel van deze leden biedt de wijziging enig soelaas aan huishoudens met een bijstandsuitkering. Naar de mening van het lid van de SP-fractie bevat de wijziging maatregelen die het armoedeprobleem kunnen verzachten. Het lid Hendriks ziet in de wetswijziging een mogelijkheid om de voorwaarden en uitvoering van de bijzondere bijstand te verbeteren.

Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet te bewerkstelligen dat de bestrijding van armoede en uitsluiting krachtiger wordt ingezet. Juist door aan te sluiten bij de bijzondere bijstand als instrument voor inkomensondersteuning wordt bereikt dat zowel mensen met een uitkering als degenen die daar niet op zijn aangewezen kunnen profiteren van de maatregelen. Beide categorieën kunnen hier immers voor in aanmerking komen.

Het kabinet heeft de afweging moeten maken of voor de problemen die armoede en uitsluiting met zich meebrengen aanpassing van de Algemene bijstandswet noodzakelijk was. Signalen van gemeenten dat

het voor een effectieve armoedebestrijding essentieel is de bijzondere bijstand categoriaal te kunnen inzetten hebben het kabinet doen besluiten deze voorstellen te doen. Het kabinet verwacht niet dat de wijzigingen die worden voorgesteld zullen stuiten op bezwaren van gemeentebesturen, omdat juist wordt tegemoetgekomen aan problemen die zij ondervinden. De voorstellen hebben bovendien betrekking op onderdelen van de Abw die reeds vóór de herinrichting van de Abw zijn gedecentraliseerd. De implementatie van de wetswijziging wordt in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa) voorbereid.

2. Armoede en inkomen

De leden van de fractie D66 valt het op dat de voorstellen waarover wordt gesproken met name betrekking hebben op bijstandsgerechtigden en AOW-ers. Deze leden zijn van mening dat ook mensen die werkloos zijn geworden terwijl het inkomen tussen minimum en modaal lag, gegeven de lagere werkloosheidsregeling, bij het beleid moeten worden betrokken.

Uit de voorliggende wijziging van de Abw mag niet de conclusie worden getrokken dat het kabinetsbeleid gericht op armoedebestrijding alleen op bijstands- en AOW-gerechtigden van toepassing is. Alle huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum, dus ook andere uitkeringsgerechtigden en werkenden met een minimuminkomen, zijn doelgroep van het beleid. In de memorie van toelichting behorend bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II, 24 772, nr. 3) en in de circulaire over verruiming van het gemeentelijke inkomensondersteuningsbeleid van 6 juni 1996 (kenmerk BZ/UK/96/2613) is dit expliciet als randvoorwaarde verwoord. Ook de voorstellen in de nota «De andere kant van Nederland» ter verruiming van de huursubsidie en vermindering van het niet-gebruik van voorzieningen zijn, richten zich op meer doelgroepen dan bijstands- en AOW-gerechtigden.

De fractie van het CDA informeert naar de effecten van onderhavig wetsvoorstel op de armoedeval.

De effecten op de armoedeval zijn mede afhankelijk van de wijze waarop gemeenten met de wetswijziging om zullen gaan. Ten aanzien van de categoriale bijzondere bijstandverlening geldt het volgende. De doelgroep van de bijzondere bijstand wordt vastgesteld onafhankelijk van de bron van inkomen, zodat er geen nieuwe elementen worden toegevoegd aan de armoedeval.

Met betrekking tot de centrale vrijlatingsregeling kan worden gesteld dat juist vanuit het oogpunt van het beperken van de armoedeval de doelgroep beperkt is tot degene die alleen in deeltijd kunnen werken. Daarnaast is er het incentivebeleid voor degenen die wel kunnen uitstromen middels het aanvaarden een volledige baan. Het loutere feit dat men reeds deeltijdwerk verricht zal een positief effect hebben op de latere uitstroombmogelijkheden door de behouden of verkregen band met de arbeid en opgebouwde arbeidservaring. Tenslotte de kinderopvangregeling. Deze leidt ertoe dat alleenstaande ouders minder kosten hebben bij het aanvaarden van werk.

Zo bezien zullen deze voorstellen bijdragen aan een verkleining van de armoedevalproblematiek.

Zowel de CDA-fractie als de fractie van de SP willen graag de mening van de minister vernemen over een eventuele structurele verhoging van de uitkeringen. In het bijzonder vraagt de SP-fractie om een reactie naar aanleiding van het recentelijk door Divosa en enkele sociale diensten verwoorde standpunt dat de uitkeringen op het minimumniveau te laag zijn en met bijvoorbeeld 5% verhoogd dienen te worden. Een dergelijke verhoging zou een aanzienlijke inkomensverbetering voor mensen met

een bijstandsuitkering betekenen en oogt daardoor sympathiek.

De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting gaat het kabinet zeer ter harte, zoals o.a. ook blijkt uit de onderhavige wetswijziging die gemeenten meer instrumenten moet bieden om deze problemen op een gerichte manier aan te pakken. Bij de voorbereiding van de voortgangsrapportage armoedebestrijding is nadrukkelijk de vraag aan de orde of het in gang gezette beleid voldoende perspectief biedt of dat wellicht – mede naar aanleiding van de bevindingen van de Sociale Conferentie die 31 oktober jl. plaatsvond – aanvullende maatregelen nodig zijn. Als het gaat om generieke maatregelen is dan onder meer het spanningsveld aan de orde met de activerende functie van de sociale zekerheid. Generieke maatregelen doen ook al snel geen recht aan het complexe en veelzijdige karakter van het armoedevraagstuk.

Aan het voorstel tot verhoging van het sociaal minimum kleeft echter een aantal nadelen. Een verhoging van het sociaal minimum leidt, zonder aanvullende maatregelen tot een vergroting van de armoedeval. Daarom zou ook het minimumloon moeten stijgen om te zorgen dat werk aantrekkelijk blijft. Dit leidt tot een stijging van de loonkosten aan met name de onderkant van het loongebouw en druist in tegen het beleid om juist in dit segment van de arbeidsmarkt de werkgelegenheid te bevorderen. Bovendien heeft een verhoging van de bijstandsuitkering met 5% aanzienlijke budgettaire gevolgen.

Wanneer het kabinet zich binnenkort in het kader van de Voorjaarsnota 1997 respectievelijk Kaderbrief 1998 buigt over de wenselijkheid en mogelijkheden van inkomensondersteuning voor (bepaalde categorieën) huishoudens zal derhalve aan dergelijke aspecten als loonkosten, participatie, armoedeval en inkomenspositie de nodige aandacht moeten worden besteed.

De VVD-fractie vraagt naar het verschil tussen de termen inkomensbeleid en inkomensondersteuningsbeleid.

Voor het inkomensbeleid ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de Rijksoverheid. Zij bepaalt de globale lijn van het inkomensbeleid en stelt de inkomenspolitieke kaders vast, zoals de bepaling van de hoogte en de ontwikkeling van het sociale minimum. Aanvullend daaraan is het gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid. Gemeenten kunnen inkomensondersteuning bieden in situaties waarin de landelijke normen door bijzondere omstandigheden niet toereikend zijn, zoals via de bijzondere bijstandverlening, maar ook via andere gemeentelijke regelingen en het kwijtscheldingsbeleid.

3. Bijzondere bijstand

De leden van de VVD-fractie zouden graag van de minister horen wat nu precies «onvoldoende gebruik» betekent, en op welke evaluatie de minister in dit geval doelt, omdat in de memorie van toelichting staat dat de evaluatie van de bijzondere bijstand laat zien dat sommige gemeenten onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden tot een individualiserende toepassing van de verlening van bijzondere bijstand. De leden van de fractie zijn in dit verband ook geïnteresseerd van de minister te vernemen of er een verband is tussen de grootte van een gemeente en de aandacht voor de bijzondere bijstand.

In dit kader verwijst «onvoldoende gebruik» naar het onbenut laten van de mogelijkheden die de bijzondere bijstand biedt om in het individuele geval bijstand te verlenen. Gebleken is namelijk dat de gemeenten die werken met uitgewerkte regels deze mogelijkheden beter benutten dan gemeenten die dat niet doen. De aanwijzingen van een te hoge mate van niet-gebruik van voorzieningen door degenen (met name ouderen) die hierop wel een beroep zouden willen doen, zijn te vaak voorkomend om te

kunnen negeren. Hierop doelt de door de leden aangehaalde zinsnede uit de memorie van toelichting.

De evaluatie waarnaar wordt verwezen betreft een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de praktijk van de bijzondere bijstandverlening, te weten «Maatwerk en rechtsgelijkheid in de bijzondere bijstandverlening, een studie naar de effecten van decentralisatie». SZW, augustus 1995. In het onderzoek is expliciet gekeken of er een relatie bestaat tussen de grootte van een gemeente en de aandacht voor de bijzondere bijstand. Geconcludeerd is dat er geen significant verband valt te constateren.

In verband met het door de leden van D66 gevraagde verband tussen de financiële positie van gemeenten en bijzondere bijstand kan worden gewezen dat de problematiek deels wordt ondervangen door de nieuwe Financiële verhoudingswet die is ingegaan per 1 januari 1997. Bij de verdeling van de middelen wordt beter aangesloten bij de sociale structuur van een gemeente.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de minister of hij het een wenselijke ontwikkeling acht dat sommige gemeenten collectief aanvullende verzekeringen in de gezondheidszorg aanbieden. Tevens wensen ze meer duidelijkheid over de vraag hoe kan worden voorkomen dat door uitholling van het basispakket in de ziekenfondsverzekering verdere rechtsongelijkheid gaat ontstaan in de toegang tot zorg en deze zorg steeds meer afhankelijk gaat worden van gemeentelijk beleid.

Het collectief aanbieden van een aanvullende verzekering staat gemeenten vrij. Daarmee kan een lagere premie worden bedongen dan de premie die ziektekostenverzekeraars aan individuele klanten in rekening brengen. Zowel het basispakket als het aanvullende ziektekostenpakket behoren tot de noodzakelijke zorg die naar het oordeel van het kabinet voor iedereen toegankelijk dient te zijn. De rijksoverheid ziet het als haar taak om de kwaliteit van de zorg te garanderen. Het valt onder de verantwoordelijkheid van de verzekerde zelf om de aanvullende verzekering te sluiten. In die gevallen waarin de eigen verantwoordelijkheid niet kan worden waargemaakt, bijvoorbeeld vanwege financiële redenen, kan inkomensondersteuning worden geboden door gemeenten. Zij hebben daartoe middelen beschikbaar.

Het lid van de SP-fractie vroeg zich vervolgens af of de verruiming van de bijzondere bijstand werkelijk iets van het armoedeprobleem kan oplossen. Het staat immers vast dat die verruiming niet gebruikt mag worden voor inkomenspolitiek. Hij vraagt naar het standpunt over voorzieningen van gemeenten zoals de afgelopen twee maanden in grote diversiteit in de media bekend zijn gemaakt.

Voor het antwoord op deze vragen verwijst het kabinet naar de circulaire gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid van 6 juni 1996. Daarin is bepaald dat gemeenten ruimere beleidsmarges krijgen om aan gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid te doen. Binnen de gestelde randvoorwaarden is het mogelijk categoriale tegemoetkoming te bieden aan bepaalde groepen. Als voorbeelden zijn daarbij genoemd de reductieregeling op sociaal cultureel terrein, kortingspassen, declaratiefondsen etc. Naar het oordeel van het kabinet passen de hierboven genoemde voorbeelden in beginsel binnen deze randvoorwaarden. Indien gemeenten de mogelijkheid van de categoriale bijzondere bijstand hiervoor gaan benutten, past dat binnen de kaders die voor gemeentelijke inkomensondersteuning zijn gesteld.

De leden van de D66-fractie informeren of het kabinet denkt over de mogelijkheid van een herverdeling van het voor bijzondere bijstand beleid bedoelde geld, indien blijkt dat vanwege financiële nood gemeenten

gedwongen zijn een karig beleid te voeren. Ook het lid Hendriks denkt aan een dergelijke benadering.

De vraag of gemeenten voldoende geldelijke middelen hebben om de verruiming te financieren wordt thans in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzocht. Doel van het onderzoek is om de inspanningen van gemeenten op het gebied van bijzondere bijstand én aanverwante terreinen in kaart te brengen. In het onderzoek worden de uitgaven die gemeenten verrichten op het gebied van bijzondere bijstand in brede zin geconfronteerd met de inkomsten die gemeenten ontvangen (bijvoorbeeld via het Gemeentefonds). Het kabinet zal de uitkomsten van het onderzoek betrekken bij zijn standpuntbepaling over mogelijk aanvullende maatregelen bij de besluitvorming over de voortgangsrapportage armoedebestrijding. Daarbij zullen nadrukkelijk ook de te voorziene gevolgen van de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene verruiming (van categoriale ondersteuningsmogelijkheden) worden betrokken.

De fractie van het CDA merkt op dat de voorlichting in het kader van de bijzondere bijstand kennelijk een zaak is van doorlopende zorg. De grote groep alleenstaande ouderen verkeert voor een te groot deel in armoedige omstandigheden. Is de minister voornemens andere uitkeringsorganisaties bij de voorlichting hierover te betrekken? Ook D66 stelt de vraag op welke manier bijstandsgerechtigden worden geïnformeerd over de mogelijkheden van bijzondere bijstand? Is hierover overleg met de VNG of heeft iedere gemeente zijn eigen specifieke uitleg?

De heer Hendriks verwijst in zijn bijdrage naar de motie van 4 december 1996 van mevr. Nijpels-Hezemans in de Tweede Kamer (Kamerstukken 25 011, 1996/1997, nr. 8), waarin de regering wordt verzocht gemeenten aan te sporen ouderen middels een persoonlijke benadering te wijzen op het recht en de mogelijkheid gebruik te maken van huursubsidie, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, de bijzondere bijstand en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). De heer Hendriks verzoekt de minister om een spoedige uitvoering van deze motie.

Het probleem van het niet-gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen en regelingen vormt een van de kernthema's van de Armoedenota. Inderdaad vormen ouderen een belangrijke risicogroep. Voorlichting vanuit de eigen kring blijkt effectiever te zijn dan algemene voorlichting en voorlichting door medewerkers van uitvoeringsorganisaties. Om die redenen is onlangs aan drie ouderenorganisaties door de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, ruimtelijke ordening en milieubeheer een subsidie toegekend voor een gezamenlijk project «Terugdringing niet-gebruik voorzieningen», om het plaatselijke afdelingskader in te zetten bij het geven van voorlichting en begeleiden van ouderen bij het aanvragen van voorzieningen. Hiertoe wordt instructie- en informatiemateriaal ontwikkeld en het plaatselijke afdelingskader opgeleid. De ouderenorganisaties onderhouden over dit project contacten met de VNG en beide departementen.

Naast dit project, dat specifiek voor ouderen is bedoeld, zijn er diverse activiteiten ontwikkeld, gericht op een algemene aanpak van het probleem van niet-gebruik. Een werkgroep van gemeentelijke voorlichters, Divosa, de Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een handreiking ontwikkeld voor de gemeentelijke aanpak van voorlichtingsbeleid om niet-gebruik van voorzieningen, waaronder de Wvg terug te dringen. Hierbij is nadrukkelijk gekeken naar andere mogelijkheden dan uitsluitend geschreven materiaal, om doelgroepen te bereiken.

4. Vrijlatingsregeling

Over de herinvoering van een centrale vrijlatingsregeling zijn door meerdere fracties vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie namen met zorg waar dat weer vrijlatingsbepalingen zijn opgenomen, terwijl deze in 1994 juist uit de bijstand waren gehaald. In de visie van deze leden is het moeilijk om groepen aan te wijzen en het zou kunnen betekenen dat anderen die misschien juist extra steun nodig hebben het niet krijgen.

In het wetsvoorstel was een centrale vrijlatingsregeling opgenomen voor twee specifieke categorieën die wettelijk zijn ontheven van arbeidsverplichtingen, namelijk alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar en personen ouder dan 57,5 jaar. In reactie op de wens van de Tweede Kamer heeft het kabinet in aanvulling hierop een centrale vrijlatingsregeling opgenomen in het wetsvoorstel voor degenen die aangewezen zijn op deeltijdwerk om redenen van medische of sociale aard. Dit geldt voorzover men tot een categorie personen behoort waarvan de gemeente in een verordening heeft vastgesteld dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. De gemeente verkeert in de positie om deze beoordeling te maken, gelet op de kennis omtrent de bijstandsgerechtigden die tot haar bestand behoren. De inperking tot degenen die om redenen van medische of sociale aard, inclusief de verzorging van kinderen, slechts in deeltijd kunnen werken, vormt een belangrijk verschil met de oude vrijlatingsregeling.

Naast deze regeling blijft het verlenen van premies beschikbaar als instrument voor de gemeenten om het aanvaarden van betaalde arbeid te stimuleren voor degenen die wel beschikbaar zijn voor een volledige baan. De vrees van deze leden dat de invoering van de centrale vrijlatingsregeling ten koste zou gaan van anderen, is ongegrond.

De leden van de CDA-fractie vragen een bredere toepassing voor mensen die langdurig op bijstand zijn aangewezen en doelen daarbij op de toepassing van de bepaling over deeltijdwerk op alleenstaande ouders met één of meer kinderen van zes tot 12 jaar. De leden van de SP-fractie betreuren de beperkte opzet van de vrijlatingsregeling.

Ook hier geldt dat het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid biedt in een verordening vast te leggen in welke situaties personen, aan wie in beginsel arbeidsverplichtingen kunnen worden opgelegd, alleen tot deeltijdwerk in staat zijn. De gemeente heeft reeds de bevoegdheid om een gehele of gedeeltelijke ontheffing te verlenen indien sprake is van opgroeiende kinderen. Gelet op de beleidsruimte van de gemeente op dit punt is er voor het kabinet geen aanleiding om experimenten te overwegen.

Het valt de leden van de fractie van D66 op dat bij de maatregelen uit de nota «De andere kant van Nederland» vrijwel uitsluitend gesproken wordt van bijstandsgerechtigden en AOW-ers. Perspectief zou ook geboden moeten worden voor degenen die werkloos zijn geworden terwijl het inkomen tussen minimum en modaal lag. Door de 70 procent regeling is er immers een behoorlijke inkomensachteruitgang. In dit verband vragen zij of het de bedoeling is ook bij de WW een vergelijkbare vrijstellingsregeling van maximaal f 275 per maand in te stellen. Ook vragen deze leden naar de werking van de individuele huursubsidie na het voortijdig verliezen van een Melkert-baan en terugval naar bijstandsniveau.

Het kabinet is de van mening dat er geen reden is voor eenzelfde vrijlatingsregeling in de Werkloosheidswet (WW) als die in de bijstand. Degene met een loongerelateerde WW-uitkering die lager is dan het voor hem geldende sociale minimum kan aanspraak maken op een toeslag

krachtens de Toeslagenwet (TW). De TW vult aan tot 70, 90 of 100 procent van het wettelijk minimumloon, afhankelijk van de leefvorm. De TW kent een vrijlatingsregeling die erop neer komt dat gedurende twee jaar van het inkomen uit arbeid een bedrag wordt vrijgelaten van ten hoogste 15% van het minimumloon. Ook in het geval dat de WW-uitkering gelijk is aan of hoger is dan het sociaal minimum kan betrokkene er op vooruit gaan wanneer arbeid wordt verricht. Als het uurloon uit arbeid hoger is dan de uitkering per uur resulteert – gelet op de urensystematiek in de WW – per saldo een hoger totaalinkomen. Als sprake is van arbeid als werknemer van minder dan 5 uur per week dan wordt 30% van de inkomsten uit arbeid vrijgelaten. Overigens zij opgemerkt dat degenen met een WW-uitkering, gelet op hun arbeidsverleden, doorgaans snel uitstromen naar regulier werk.

Ten aanzien van de werking van de huursubsidie bij inkomensterugval, waar de leden van de fractie van D66 naar vragen, wil het kabinet opmerken dat een inkomensterugval op grond van de Wet individuele huursubsidie tot een hoger bedrag aan huursubsidie leidt. Voor zover aanpassing van de huursubsidie in het lopende huursubsidietijdvak niet meer mogelijk is, heeft betrokkene tijdelijk recht op een aanvullende woonkostentoeslag op grond van de bijzondere bijstand.

Daarnaast wijst het kabinet nog op de in de nota «De andere kant van Nederland» aangekondigde wijziging van de alleenstaudentabel in de huursubsidie. Vanaf 1 juli 1996 geeft voor alleenstaanden een inkomen tot ongeveer 115 procent van het minimumloon aanspraak op huursubsidie (voor die datum lag de grens iets boven het minimumloon). Door deze wijziging van de huursubsidie wordt het aanvaarden van een baan extra gestimuleerd (afname armoedeval).

Het lid van de SP-fractie verwijst naar de opvatting van de directeur van de Sociale Dienst te Rotterdam dat de Abw op dit punt van het stimuleren van het aanvaarden van werk geen adequaat instrument bevat (Rotterdams Dagblad van 18 mei 1996). Graag wenst dit lid een oordeel over het huidige premiebeleid en een reactie op de zojuist aangegeven opvatting.

De opvatting van de directeur van de Sociale Dienst te Rotterdam dat de Abw geen instrument bevat waarmee mensen kunnen worden bewogen werk van bepaalde duur te aanvaarden kan het kabinet niet delen. De bonus die bij de door Rotterdam voorgestelde flexibele uitkering een essentieel element vormt, komt overeen met de premie die bij deeltijdwerk kan worden gegeven. De systematiek van de premieverstrekking kan naar eigen inzicht worden ingevuld. De voorwaarde ten aanzien van de hoogte is dat de premie per jaar aan een maximum is gebonden (1997: f 3380). Niets belet de gemeente een premie te geven bij werk voor een paar uur ook als het daarbij gaat om eenvoudige bezigheden.

5. Kinderopvang

De CDA-fractie acht de subsidieregeling voor kinderopvang een goede zaak. Datzelfde geldt voor de openstelling van de nieuwe mogelijkheden voor mensen met een minimum-uitkering uit andere sociale wetten. Zij stelt daarbij de vraag waarom gemeenten deze regeling pas mogen toepassen als ze dat «strikt noodzakelijk» vinden, zoals de memorie van toelichting zegt. Onduidelijk is voor de leden van deze fractie wat wordt bedoeld met «onbillijkheden van overwegende aard» en wat deze beperkingen voor de papierstroom van de uitvoerende organisatie(s) betekenen?

De individuele situatie van betreffende persoon kan voor de sociale dienst aanleiding zijn die persoon een opvangplaats aan te bieden op basis van de «Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang», indien dit noodzakelijk is voor de toegeleiding naar de arbeidsmarkt en voor de betrokkene geen alternatieven bestaan die in de opvangbehoefte voorzien. Met de zinsnede «strikt noodzakelijk» wordt hiernaar verwezen. Niet bedoeld is om aanvullende beperkende voorwaarden te laten gelden. Het zou van onbillijkheid getuigen om de alleenstaande ouder met een andere sociale zekerheidsuitkering die in eenzelfde situatie verkeert niet in aanmerking te laten komen voor de regeling. Dit is bedoeld met de zinsnede «onbillijkheden van overwegende aard». Uitvoerende organisatie(s) dienen met elkaar af te stemmen of de (financiële) situatie inderdaad gelijk is. Het betreft hier daarom geen beperking maar een nieuw gecreëerde mogelijkheid voor deze personen.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of het geld bedoeld voor de uitbreiding van crechemogelijkheden voor dit doel geoormerkt is, kan het kabinet bevestigen dat het inderdaad een specifieke regeling betreft.

Over de wens naar meer duidelijkheid over de reeds gerealiseerde plaatsen als gevolg van de kinderopvangregeling kan op dit moment slechts worden opgemerkt, dat nog niet bekend is hoeveel extra kinderopvangplaatsen in het kader van genoemde regeling reeds zijn gerealiseerd. Na de sluitingsdatum voor het indienen van aanvragen over 1996 (15 september 1996) is weliswaar het aantal gemeenten (ca. 525) dat heeft aangevraagd alsmede het aangevraagde subsidiebedrag (ca. 74 mln) bekend, doch vooralsnog is niet aan te geven op welke volumina van onderscheiden soorten van plaatsen dit betrekking heeft. Dit wordt pas bekend op het moment dat de gemeenten hun jaarverantwoording en accountantsverklaring hebben ingediend. Zij hebben daarvoor tot uiterlijk 20 september 1997 de tijd.

6. Wet boeten en maatregelen

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet exact kan aangeven op welke onderdelen de Wet boeten en maatregelen naar aanleiding van de brieven nr. 14 en 20 wordt gewijzigd?

Tevens achten zij het een oneigenlijke plaats om wijzigingen midden in een procedure van een andere wet te vlechten.

De wijzigingen die in verband staan met de Wet boeten en maatregelen worden in de onderdelen A, B en C van artikel I (Kamerstuk I, 24 772, 1996/1997, nr. 101) voorgesteld. Met de voorgestelde wijzigingen in onderdelen B en C wordt expliciet in de wet opgenomen dat van een boete of maatregel wordt afgezien bij niet-verwijtbaarheid. De wijziging dient ertoe dit voor zowel de Abw als de loaw en loaz te wijzigen.

In de bedoelde brieven (Kamerstukken II, 24 772, 1996/1997, nr. 14 en 20) worden geen wijzigingen van de wet voorgesteld.

De wijziging in onderdeel A betreft een reparatie van een onjuiste verwijzing.

Het kabinet heeft om wille van het belang op dit punt zo snel mogelijk helderheid te creëren, besloten niet een apart wetsvoorstel in te dienen, maar te kiezen voor een reeds ingediend wetsvoorstel dat eveneens de Algemene bijstandswet aanpast.

De minister verzette zich in de Tweede Kamer tegen een aanvraag die wordt gedaan onder het motto «niet geschoten is altijd mis» als het gaat om bijzondere bijstand. Boeten zijn dan op hun plaats, vond hij. De CDA-fractie vraagt wat er eigenlijk mis is met genoemde mentaliteit in een neo-liberale samenleving? Daarin is zoiets toch normaal?

De context waarin deze opmerking is geplaatst had betrekking op

aanvragen voor algemene bijstand (Handelingen II, 1996/1997, blz. 2517–2528). Uit de praktijk is gebleken dat zich ook laakbare gedragingen, bestaande uit pogingen tot benadeling, voordoen die niet tot financieel nadeel leiden. Deze niet-geslaagde poging is vatbaar gesteld voor het opleggen van een boete. Anders gezegd: Een poging tot fraude is vatbaar voor een boete. Naar ondergetekende mag aannemen zal ook in de kennelijk door de CDA-fractie tot uitgangspunt genomen neo-liberale samenleving een poging tot fraude niet worden geaccepteerd.

Het zou onbillijk zijn indien er een boete moet worden opgelegd indien er geen sprake is van verwijtbaarheid. De nu voorgestelde wijziging leidt er toe dat gemeenten in zo'n geval geen boete mogen op leggen.

Het lid van de SP-fractie stelt de vraag of de Wet boeten en maatregelen niet een negatieve invloed heeft op het in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde doel armoede te voorkomen? Anders gezegd: bevordert de Wet boeten en maatregelen juist niet het ontstaan/verergeren van de armoede?

Dit is naar het oordeel van het kabinet geenszins het geval. De Wet boeten beoogt juist een preventieve werking waardoor fraudeschulden, met alle voor betrokkenen belastende gevolgen van dien, worden voorkomen. Verwacht wordt dat de informatiebepaling beter zal worden nageleefd waardoor de omvang van ten onrechte verstrekte uitkeringen zal afnemen. Bovendien dient de gemeente, zoals ook nu reeds in de Abw is bepaald, rekening te houden met onder meer de persoonlijke omstandigheden. Bij het opleggen van een maatregel of boete is deze individuele afweging nog eens extra benadrukt in de memorie van toelichting bij de Wet boeten en maatregelen (Kamerstukken 23 909, 1994/1995, nr. 3). In individuele gevallen kan bovendien bij zeer dringende redenen worden afgezien van het opleggen van een boete, maatregel of terugvordering.

7. Overig

7.1. Cliëntenraden

In de Tweede Kamer heeft de minister toegezegd dat hij terug zal komen op de oprichting van cliëntenraden. De CDA-fractie verneemt graag de stand van zaken op dit punt en verzoekt tevens aan te geven wanneer aanvullende wetgeving hierover is te verwachten.

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel heeft ondergetekende reeds toegezegd bij de voortgangsrapportage terug te zullen komen op de mogelijkheid van een wettelijke regeling. Dit is nog steeds het voornemen.

De fractie van D66 vraagt of het juist is dat er inmiddels al in meer dan 80 gemeenten cliëntenraden zijn opgericht.

Dit aantal stemt overeen met de gegevens waarover het kabinet beschikt. Naast cliëntenraden functioneren er nog andere vormen van cliëntenparticipatie. Uit departementaal onderzoek blijkt dat 140 gemeenten een bepaalde vorm van cliëntenparticipatie hebben.

7.2. Gokverslaving

De leden van de D66-fractie achten het terecht dat bij het probleem gokverslaving wordt gesproken over de beperkingen van de plaatsingsmogelijkheid van fruitautomaten. Het begrip kraslot wordt hierbij evenwel niet genoemd. Graag vernemen zij hiervan de reden. De stand van zaken met betrekking tot de krasloten is de volgende: bij de afgifte van de vergunning voor het organiseren van de krasloterij, eind 1993, is door de Tweede Kamer als voorwaarde gesteld, dat deze vergunning een duur zou hebben van twee jaar en dat voor een eventuele verlenging een

evaluatie diende te worden uitgevoerd. Deze evaluatie is in november 1995 (TK vergaderjaar 1995–1996 21 277, nr. 34) door de staatssecretaris van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, naar de Tweede Kamer gezonden. De belangrijkste bevinding daarvan was dat er geen aanwijzingen zijn gevonden voor het optreden van negatieve effecten. Tijdens het Algemene Overleg daarover met de Tweede Kamer, op 7 februari 1996 (TK vergaderjaar 1995–1996 21 277, nr. 38), bleken deze uitkomsten ook voor de Tweede Kamer acceptabel. Dit heeft geleid tot het verlengen en verruimen van de vergunning aan de Stichting Nederlandse Instantloterij (NIL), met ingang van 1 mei 1996 tot en met 30 april 2001.

7.3. Identificatieplicht

De heer Hendriks is van mening dat het van het grootste belang is dat de drempel van het bijstandskloket zo laag mogelijk is. Een belemmering die met name bij ouderen zich voordoet is het feit dat zij niet beschikken over een legitimatiebewijs. Zij zijn vaak niet in staat een dergelijk bewijs aan te vragen, hetgeen zowel een fysieke reden heeft als een financiële oorzaak.

Nederland kent geen algemene maar een beperkte identificatieplicht. Dit is bepaald in de Wet op de identificatieplicht. Deze beperkte identificatieplicht kan gevolgen hebben voor diegene die aanspraak maakt op (sociale) voorzieningen.

Daar waar de aanvragers niet over een geldig identiteitsbewijs beschikken zal de gemeente, al dan niet door middel van onderzoek, moeten vaststellen of de identiteit van de betrokkene voldoende kan worden vastgesteld.

De kosten van een bewijs zijn laag en kunnen doorgaans uit de bijstandsnorm worden bestreden. In bijzondere omstandigheden heeft de gemeente de mogelijkheid om voor de kosten van het identiteitsbewijs bijzondere bijstand te verlenen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 39

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe de tekst van en de toelichting op artikel 39, tweede lid, op elkaar aansluiten, zij het volgende opgemerkt. De wettekst bepaalt het volgende: «In afwijking van artikel 6, onderdeel b, kan bijzondere bijstand ook aan een persoon, behorend tot een bepaalde categorie, worden verleend, zonder dat behoefte te worden nagegaan of ten aanzien van die persoon de hierna bedoelde *kosten* ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn, indien ten aanzien van de categorie waartoe hij behoort aannemelijk is dat die zich in bijzondere omstandigheden bevindt die leiden tot bepaalde noodzakelijke *kosten* van bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan.» Ook blijkens de wettekst moet het steeds gaan om kosten. Echter anders dan bij individueel verleende bijzondere bijstand heeft het individu niet concreet aan te tonen dat de kosten noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. Als de betrokkene kan aantonen dat hij behoort tot een groep, waarvan de gemeente de aanwezigheid van de betreffende noodzakelijke bestaanskosten aannemelijk acht, dan volstaat dat om recht te kunnen doen gelden op (categoriale) bijzondere bijstand. De kenmerken van het individu als onderdeel van een groep zijn namelijk zodanig dat die bepaalde kosten verondersteld worden en op goede gronden ook verondersteld mogen worden in dat individuele geval.

Daarentegen zou bij ongerichte inkomenssuppletie de link met de

werkelijke of de – op goede gronden – veronderstelde kosten geheel losgelaten worden, indien men los van de vraag of zich bij een bepaalde groep (in de regel) bijzondere bestaanskosten voordoen bijzondere bijstand zou verlenen.

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