

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet) (22545);**
- **Invoering van een nieuwe Algemene bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet) (22614).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van Gijzen** (CDA): Voorzitter! Te veel instroom, te weinig uitstroom; in een nutshell ligt hiermee de problematiek op tafel die door middel van een herinrichting van de bijstandswet dient te worden opgelost. Oorzaken van die problematiek zijn onterecht gebruik, omvangrijke fraude, ernstige tekortkomingen in de uitvoering en onvoldoende aandacht voor de uitstroom.

Een lange voorgeschiedenis van onderzoeken, overlegondes, ingrijpende wijzigingsvoorstellen leidt uiteindelijk tot een wetsvoorstel waarover brede consensus lijkt te bestaan. Er is brede politieke overeenstemming over handhaving van het karakter van de bijstandswet: sluitstuk in de sociale zekerheid, waarbij het recht op bijstand hecht verankerd ligt in de Grondwet. Er is brede politieke overeenstemming over het handhaven van de uitgangspunten: complementair, gebaseerd op het individualiserings- en behoeftebeginsel, verlening in principe als gezinsbijstand. Er is ook brede politieke overeenstemming over de doelstellingen van de herinrichting: sterke vermindering van de fraude, verbetering van de activerende werking, versterking van de verantwoordelijkheid van de gemeenten en vereenvoudiging van de regelgeving.

Voorzitter: Heijne Makkreel

Mevrouw **Van Gijzen** (CDA): Voorzitter! De CDA-fractie deelt al deze opvattingen, doch zij tekent hierbij direct aan dat dit geenszins betekent dat er van harte "ja" tegen dit wetsvoorstel zal worden gezegd. Daaraan vooraf gaat een beoordeling van de vraag of dit wetsvoorstel de instrumenten biedt om de doelstellingen te realiseren. Op voorhand rijzen vraagtekens bij het bevorderen

van de uitstroom door middel van het verbeteren van de activerende werking. Het activeren van mensen is uiteraard prima, maar het levert op zichzelf geen enkele garantie op meer uitstroom, en daar is het toch uiteindelijk om te doen. Als het activeren niet uitmondt in een concrete baan maar in min of meer verplicht vrijwilligerswerk, is frustratie niet uitgesloten. In die zin zouden de instrumenten die ervoor worden ingezet, zich tegen zichzelf kunnen keren.

Uitstroom staat of valt uiteindelijk met een goed werkgelegenheidsbeleid. De vraagtekens op dat punt zijn twee weken geleden al uitgebreid aan de orde geweest. Onze ongerustheid is niet weggenomen, maar ik laat het onderwerp nu verder rusten.

Voorzitter! De CDA-fractie zal vandaag vooral stilstaan bij de vraag of de beoogde fraudevermindering kan worden gerealiseerd. Ik kan het niet laten de bespreking van dit onderwerp te beginnen met een terugblik op het debat dat in deze Kamer bij de invoering van de Algemene bijstandswet is gevoerd op 11 juli 1963. Mijn geestverwant, de ARP'er Schipper, sprak als volgt over fraude.

"Zowel in het voorlopig verslag als in de memorie van antwoord wordt terecht gesteld dat het wetsontwerp uitgaat van de vooronderstelling dat een ieder in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de voorziening in het bestaan van zich en zijn gezin. Om deze gedachte, waar dit nodig mocht zijn, in te scherpen worden in verband met de te verlenen bijstand voorwaarden bepaald die strekken moeten tot inschakeling van de arbeid. De minister heeft over deze verantwoordelijkheid, in de memorie van antwoord (paragraaf 6) handelende, het volgende opgemerkt. Voor vrees dat het euvel van steunfraude" ± het is typisch dat niet van bijstandsfraude maar van steunfraude wordt gesproken ± "onrustbarend zou worden versterkt, is dan ook geen plaats, te minder wanneer aan de voorwaarden van arbeidsaanvaarding streng de hand wordt gehouden."

"Ik" ± dat is nog altijd de heer Schipper ± "ben het daarmee van harte eens. Dit is nodig om het kwaad van de malafiden te beperken en te keren, doch ook om de bonafiden zoveel mogelijk te helpen

beschermen tegen de malafiden en de persoonlijke verantwoordelijkheid, daar waar die dreigde verloren te gaan, te versterken."

Voorzitter! De CDA-fractie krijgt bijna heimwee naar de tijden van weleer. Maar in een tijdperk waarin volledige werkgelegenheid een illusie dreigt te worden en waarin samenlevingsvormen bepaald niet beperkt blijven tot het huwelijk, zijn uit een oogpunt van het voorkomen van fraude helaas andere maatregelen nodig. Daarmee kom ik toe aan de "leefvormfraude".

Onderzoekscommissies hebben aangetoond dat leefvormfraude een van de belangrijkste vormen van misbruik van de bijstand is en dat die fraude onder de vigerende wet moeilijk of onvoldoende kan worden bestreden. Volgens de memorie van antwoord zijn de nieuwe normensystematiek, belangrijke verduidelijkingen van het begrip "gezamenlijke huishouding" en verbetering van de bewijspositie van de gemeenten de instrumenten waarmee de fraude moet worden teruggedrongen.

Mijn fractie oordeelt positief over de verandering van de normensystematiek, die tot vereenvoudiging en versterking van de verantwoordelijkheid van de gemeenten leidt. Deze versterking komt extra tot uitdrukking in de verplichting tot het jaarlijks opstellen en vaststellen van een beleidsplan en een verslag door de gemeentebesturen. Dat zijn winstpunten ten opzichte van de huidige wet. Maar gelet op het oogmerk van het terugdringen van partnerfraude wordt hiermee niet echt gescoord. Het verzwijgen van een partner loont nog altijd de moeite, een moeite die ten minste een uitkering van 50% oplevert. Het betekent wel een reductie van maximaal 20% ten opzichte van de huidige situatie, maar er wordt geen wezenlijke bijdrage geleverd aan de oplossing van de problematiek als zodanig. Het gaat er dus om, erachter te komen of de wet instrumenten biedt om het verzwijgen van een partner onmogelijk te maken.

Het moet de CDA-fractie daarbij op voorhand van het hart dat de bijstandswet er wel een bijzonder partnerbegrip op nahoudt. Sleutelartikel daarin is artikel 3. Dit artikel neemt het huwelijk als uitgangspunt, doch maakt van het huwelijk wel een karikatuur. Je bent gehuwd als je niet gehuwd bent en niet gehuwd als je

Van Gijzen

wel gehuwd bent. Het is ongetwijfeld waar dat een van de uiterlijk waarneembare kenmerken van het gehuwd-zijn, het voeren van een gezamenlijke huishouding is, doch het gaat wat ver, iedereen die een gezamenlijke huishouding voert of iets wat daarop lijkt, gehuwd en een ieder die dit nalaat, ongehuwd te verklaren. Veel essentiële binnen een huwelijk dan de gezamenlijke huishouding is immers dat dit gegeven is ingebed in een relatie die gebaseerd is op trouw, duurzaamheid, verbondenheid en wederzijdse verantwoordelijkheid. De huwelijks-sluiting is de formalisering van de verhouding waarin twee mensen ten opzichte van elkaar willen staan. Rechtsbescherming is geboden.

Een pakket rechten en plichten is daaraan inherent. Terecht. Een van de belangrijkste daarin is de wederzijdse onderhoudsplicht. Het surrogaathuwelijk en de fictieve onderhoudsplicht waartoe de bijstandswet huisgenoten veroordeelt, steekt hier wel schril bij af.

De kern van de problematiek bij de leefvormfraude zou wel eens kunnen zijn dat het gehuwd verklaard worden, zonder het te zijn, botst met de vrijheid die burgers toekomt om zelf vrijwillig voor deze vorm van samenleven te kiezen. En als daar de kern van het probleem zou liggen, zou de sleutel voor de oplossing ook daar gezocht moeten worden. Ik kom hierop terug.

Belangrijk bij wetgeving die a-normatief gedrag moet tegengaan, is in ieder geval dat de wetgeving zelf normatief gedrag bevordert. In die optiek mogen, nee, moeten eisen aan de kwaliteit gesteld worden. Aan goede wetgeving mag de eis gesteld worden dat de regels helder en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn. De minister gaat ervan uit dat er belangrijke verduidelijkingen in het begrip "gezamenlijke huishouding" zijn aangebracht. Maar is dit wel zo?

Het begrip "gezamenlijke huishouding" kent twee pijlers: gezamenlijke huisvesting en wederzijdse zorg. Het huisvestings-criterium in de nieuwe wet is volgens de memorie van antwoord verduidelijkt tot de formulering "hoofdverblijf in dezelfde woning". Daarmee wordt beoogd, duidelijk te maken dat niet de formele inschrijving bepalend is, maar dat de feitelijke woonsituatie doorslaggevend is. Het huidige criterium dat er sprake moet zijn van een duurzame

gezamenlijke huishouding, komt te vervallen. Het kabinet meent dat de bijstand, uit een oogpunt van legitimiteit en fraudebestrijding, dient aan te sluiten bij de feitelijke situatie. Op het moment dat er daadwerkelijk een gezamenlijke huishouding gevoerd wordt, behoort de bijstand direct daarop te worden aangepast.

Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en zij ervan blijken geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (artikel 3). Het is voor alle betrokkenen van cruciaal belang dat het begrip "gezamenlijke huishouding" geen aanleiding kan geven voor misinterpretaties. In gevallen waarin er sprake is van een gezamenlijke huishouding is immers de draagkracht van beide personen bepalend voor de beantwoording van de vraag of een uitkering al dan niet verstrekt wordt.

De CDA-fractie heeft bij de schriftelijke inbreng casusposities geformuleerd om erachter te komen of de criteria helder zijn. Dezelfde casusposities zijn voorgelegd aan twee gemeenteambtenaren die de wet in praktijk brengen. Voor het begrip "hoofdverblijf in dezelfde woning" neem ik als voorbeeld de gevraagde reacties op casusposities 2 en 8. Voor het begrip "zorg dragen voor elkaar" neem ik als voorbeeld casuspositie 3.

Eerst dus de vraag of het begrip "hoofdverblijf in dezelfde woning" duidelijk is. In casuspositie 2 wonen twee homofiele vrienden op een eigen adres. Zij doen alles gemeenschappelijk en hebben elkaar bij testament benoemd tot erfgenaam. In casuspositie 8 wonen een man en een bemiddelde weduwe in een flatgebouw, ieder in een eigen flat. Zij zijn elkaars dis- en bedgenoten en zijn om beurten bij elkaar te gast. Volgens de memorie van antwoord is bij de twee homofiele vrienden niet voldaan aan de eis van het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning en voldoen de man en de vrouw wel daaraan.

Aan eenduidigheid in de interpretatie ontbreekt het in ieder geval. De gemeenteambtenaren oordelen dat er in casuspositie 2 geen sprake is van gezamenlijke huisvesting en dat de tekst in casuspositie 8 geen

aanleiding geeft om over hoofdverblijf bij elkaar te spreken.

De CDA-fractie gaat er uiteraard van uit dat de minister de wet goed toepast, maar begrijpen doet zij er niets van. De feitelijke woonsituatie van beide "stellen" lijkt haar dezelfde. Afgezien van de vraag of er toereikende instrumenten zijn om de feitelijke woonsituatie vast te stellen, lijkt er eerder sprake te zijn van inconsistentie. Het gaat dan ook wat ver, hierop het etiket "duidelijkheid" te plakken. De conclusie van de CDA-fractie kan geen andere zijn dan dat het begrip "hoofdverblijf in dezelfde woning" niet helder is. Deelt de minister deze opvatting?

Dezelfde vragen zijn er met betrekking tot het begrip "zorg dragen voor elkaar", waarvoor casuspositie 3 als voorbeeld dient. Twee verpleegsters hebben voor gezamenlijke rekening een woning gehuurd. Alle kosten daarvan (gemeentelijke heffingen, energielasten, PTT, verzekeringen en dergelijke) worden gedeeld. Daarvoor hebben zij een gezamenlijke bankrekening geopend. Er bestaat geen affectieve of niet-affectieve vriendschapsrelatie. Ieder kookt, leeft en recreëert op eigen wijze. Wel wordt in geval van ziekte en dergelijke wederzijdse hulp verleend. Een van beiden doet een beroep op de bijstandswet. Volgens de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord is hierbij geen sprake van een gezamenlijke huishouding.

Een citaat uit de memorie van antwoord: 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 dat betrokkenen elkaar anderszins wederzijds verzorgen; onder deze omstandigheden is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding.

Een geheel ander geluid hierover is te horen bij de twee gemeenteambtenaren. In hun ogen zijn er twee redenen om van een gezamenlijke huishouding uit te gaan. Er is namelijk zowel sprake van gezamenlijke huisvesting als van een gezamenlijke huishouding op grond van het samen bijdragen in de kosten van de huishouding, ook al is het maar een deel, en wederzijdse zorg.

De criteria "kosten huishouding" en "wederzijdse zorg", beide van

Van Gijzen

cruciaal belang bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding, worden door de gemeenteambtenaren, met de letter van de wet aan hun kant, volledig anders geïnterpreteerd dan de wetgever kennelijk bedoelt. Hoe moet het nu in de praktijk?

De CDA-fractie is 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 en op grond van dezelfde situatie in een andere gemeente als twee alleenstaanden worden aangemerkt. Waar de omstandigheden vergelijkbaar zijn, moet de bijstandsbeslissing dat ook zijn. De fractie zou het dan ook graag eens zijn met de minister als hij zegt dat de wettelijke criteria zodanig zijn geformuleerd dat die een adequaat richtsnoer bieden. Maar de feiten wijzen helaas anders uit.

Blijft de minister bij zijn opvatting of deelt hij bij nader inzien de opvatting van de CDA-fractie dat hier wel heel duidelijk blijkt dat de criteria niet helder zijn, waarmee uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het geding zijn?

Aan goede wetgeving mag als voorwaarde gesteld worden dat wordt aangesloten bij het rechtsgevoel van de burgers. Maar gebeurt dat wel? Ik geef twee voorbeelden, ontleend aan de casusposities 1 en 7.

De twee vrienden uit casuspositie 1 noem ik Jan en Piet. Jan en Piet hebben voor gezamenlijke rekening een woning gehuurd. De kosten van de huishouding, voor maaltijden, schoonmaken enzovoorts, worden gezamenlijk gedragen. Zij hebben geen affectieve relatie met elkaar. Het zijn geen partners, wel ex-studiegenoten. Volgens de memorie van antwoord is gegeven dat de kosten voor de huishouding gezamenlijk worden gedragen, zodat sprake is van een gezamenlijke huishouding. De twee gemeenteambtenaren komen tot dezelfde conclusie. Dat betekent dat in het geval dat Jan de pech heeft een beroep te moeten doen op de bijstandswet, Piet wordt geacht om Jan te gaan onderhouden, evenals dat andersom zou moeten gebeuren. Jan moet bij de ambtenaar van sociale zaken met alle financiële gegevens van Piet op de proppen komen, de gegevens over inkomsten,

spaartegoeden enzovoorts. Kan de minister zich voorstellen dat dit volledig indruist tegen Piets rechtsgevoel en dat Piet het vertikt om Jan gegevens te verstrekken en hem te onderhouden, om de heel eenvoudige reden dat hij Jan een buitengewoon aardige jongen vindt, maar het niet nodig vindt dat Jan op zijn kosten verder leeft? Wat moet er dan gebeuren?

Is de minister het eens met de opvatting van de CDA-fractie dat aan de legitimiteit van de bijstand afbreuk wordt gedaan, wanneer de wetgeving ertoe kan leiden dat personen onder een partnerbegrip komen te vallen, terwijl hun situatie daarmee niet in overeenstemming is? Moet Jan dan eerst verhuizen voordat hij in aanmerking kan komen voor een bijstandsuitkering? Is dat geen magere invulling van een recht dat in de Grondwet verankerd ligt? Zou zo'n wet wel aansluiten bij het rechtsgevoel van de burger en normatief gedrag bevorderen?

In ieder geval steekt dit voorbeeld schril af tegen dat uit casuspositie 7, waarin sprake is van twee homofiele vrienden die in één woning wonen, doch hun financiële huishouding strikt gescheiden houden. Memorie van antwoord en gemeenteambtenaren komen ook daarbij tot dezelfde conclusie: geen financiële verstrengeling, geen gezamenlijke huishouding. Eventueel nader onderzoek levert niets op. Ook bij mondeling doorspreken van dit geval bleven de ambtenaren van opvatting dat er bij strikte scheiding van de financiële geen mogelijkheden zijn om tot andere besluitvorming te komen. Onbevredigend is dat wel. Voeren deze vrienden geen gezamenlijke huishouding en zijn ze niet onderhoudsplichtig ten opzichte van elkaar, omdat zij er een aparte boekhouding op na houden? Is de boekhouding dan bepalend voor de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding en een onderhoudsplicht van de een ten opzichte van de ander? Kennelijk is hier sprake van een maas in de wet waarvan legitiem gebruik kan worden gemaakt.

Dit maakt het wel moeilijk om tot een positief oordeel te komen. Slimmeriken worden met rust gelaten en goedwillenden zijn de dupe. De problematiek van de bijstandswet is simpel samen te vatten. Living apart together wordt beloofd. Sleeping apart together in

één huis wordt afgestraft en dat onder de noemer van overheid die zicht, terecht, met slaapkamergeheimen niet wil inlaten. De truc om eraan te ontkomen is het inhuren van een boekhouder. De CDA-fractie moet helaas constateren dat van belangrijke verduidelijkingen in het begrip "gezamenlijke huishouding" geen sprake is.

Het serieus aanpakken van partnerfraude vraagt kennelijk om andere maatregelen. Dat is ook geprobeerd. Artikel 3, lid 3, is een serieuze poging. In vier vaste situaties mag de gemeente ervan uitgaan dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding. De mogelijkheid tot het leveren van tegenbewijs wordt betrokkenen onthouden. In juridische termen valt dit onder het begrip onweerlegbaar rechtsvermoeden. Geredeneerd vanuit de rechtspositie van betrokkenen is dat een middel dat nauwelijks aanvaardbaar is en dat, in termen van de minister, tot pijnlijke situaties kan leiden. De Raad van State heeft ernstige bedenkingen en kamerbreed zijn er bij de schriftelijke behandeling vragen geformuleerd. De minister verzekert in de memorie van antwoord dat in werkelijk ernstige situaties het individualiseringsbeginsel kan nopen tot het besluit, een uitkering te verstrekken.

Overigens rijzen hier behalve principiële vragen veel praktische uitvoeringsproblemen. Ik zal ze niet allemaal benoemen, maar beperk mij tot een inmiddels bekend probleem. Hoe moet de gemeente het feitelijke hoofdverblijf vaststellen? Alleen al om die reden kunnen de verwachtingen zelfs bij dit zwaarwegende middel niet hoog gespannen zijn. Het verbeteren van de bewijspositie van de gemeenten levert weinig meer op dan forse kanttekeningen van de Registratiekamer die vanuit privacy-optiek problemen heeft met de uitbreiding van het aantal instanties dat inlichtingen moet verstrekken en de kring van personen die dit betreft. Daarnaast is er nog een brandbrief van de Nationale woningraad, waarin melding wordt gemaakt van de ontoereikendheid van de administraties voor de beoogde controle en de weigering, daarin verandering te brengen. Er lijkt de gemeenten weinig anders te resten dan het inschakelen van sociale rechters. Nieuw is dit middel niet, maar wel zeer kostbaar. Krantebe-

Van Gijzen

richten meldden enkele weken geleden dat het opsporen van leefvormfraude 50 uur per cliënt kost.

Voorzitter! Ik neem aan dat de minister het met de CDA-fractie eens is dat het anders en beter moet, maar dat hij niet weet hoe dit zou moeten. Ik begin met een vraag. Hebben de slimmeriken in de bijstandswet wel helemaal ongelijk? Op het terrein van de belastingwetgeving verdienen adviseurs een dikke boterham aan het opsporen van mazen in de regelgeving. De belastingbetaler die daarvan gebruik maakt, wordt niet beschuldigd van fraude, maar wordt beloond met een lagere belastingaanslag. Waarom zouden mensen die in een knelsituatie zitten en bedreigd worden in hun allereerste levensbehoeften, zich heiliger moeten gedragen dan de belastingbetaler? Meet de overheid hier niet met twee maten? Zou dit bijdragen aan een herlevend normbesef binnen de samenleving?

De CDA-fractie is van mening dat de overheid primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de wetgeving. Wanneer de wet niet deugt, moet de wet worden veranderd. Een anti-fraudebeleid begint met goede wetgeving waarin mazen werkelijk worden gedicht. Keer op keer blijkt dat wetten die zijn gebaseerd op materiele criteria daartoe ontoereikend zijn. Ook na de herinrichting zal de bijstandswet te kort blijven schieten. Voortgaan op deze weg betekent het ontwikkelen en voeren van een fraudebeleid dat steeds rigidere vormen moet aannemen of dat, zoals nu al lijkt te gebeuren, door uitvoerders niet serieus wordt genomen.

Wat is er eigenlijk op tegen de mens ook of misschien wel juist in knelsituaties volledig in zijn waarde te laten en in te haken op zijn verantwoordelijkheid tot het in vrijheid maken van keuzes waaraan rechtsgevolgen worden verbonden? Zou de minister op die vraag eens willen ingaan?

Het lijkt tijd te worden voor een duidelijke koersverlegging. De CDA-fractie heeft bij de behandeling van de Algemene nabestaandenwet in deze Kamer al eerder het pleit gevoerd voor wetgeving die niet op materiele, maar op formele criteria is gebaseerd. Het tegengaan van normvervangend gedrag en het stimuleren van normbesef binnen de samenleving zou kunnen beginnen

met het opnieuw op de politieke agenda plaatsen van de vraag, welke relatievormen aanspraak zouden moeten kunnen maken op rechtsbescherming. Ik refereer daarbij aan de zogenaamde Kortmann-discussie, waarover de beraadslagingen nog niet zijn afgerond. Voor de CDA-fractie is de norm daarin duurzaam verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar willen dragen. Gekoppeld daaraan zou er een recht moeten zijn voor tweerelaties om zich te laten registreren. Het openen van een dergelijke mogelijkheid sluit ook aan bij de behoeften in de samenleving. Denkt u maar aan alle discussies in gemeenteraden over fictieve homo-huwelijken. De registratie biedt vervolgens de kapstok om in de wetgeving behandeld te worden als individu of tweerelatie. Te denken valt daarbij aan een totaalpakket rechten en plichten voor geregistreerden op de terreinen erfrecht, pensioenregelingen, sociale zekerheid, belastingwetgeving enzovoort. De onderhoudsplicht van partners ten opzichte van elkaar is daaraan, als uitdrukking van de verantwoordelijkheid die partners ten opzichte van elkaar aangaan, inherent.

De oplossing van de fraudeproblematiek is eigenlijke verrassend simpel. Rechtsposities worden niet aangetast, ieder weet waaraan hij toe is. Geregistreerde relaties worden consequent op alle terreinen als economische eenheid behandeld. Niet geregistreerde samenwonenden en alleenstaanden hebben individuele rechten en plichten. Woon je als individu met iemand in een huis, dan kan de overheid bij de uitkering rekening houden met de schaalvoordelen daarvan. Fraude behoort op die manier definitief tot het verleden. Sociale rechercheurs kunnen thuis blijven.

Ik kom tot een afronding. De pluspunten van dit wetsvoorstel zijn in mijn betoog niet overdreven beklemtoond, maar wel benoemd. Ik herhaal ze nog een keer. De fractie staat, zij het met kanttekeningen, in principe positief ten opzichte van de activerende werking. Zij staat ook positief ten opzichte van de vereenvoudiging van de regeling en de vergroting van de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Negatief valt het oordeel uit ten aanzien van de fraudebestrijding. De fractie heeft uit een oogpunt van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid,

rechtszekerheid en rechtsgelijkheid grote moeite, de discussie af te sluiten met het aannemen van een wetsvoorstel dat in principe onbepaalde geldingskracht heeft. De overheid dient in haar ogen ernst te maken met haar normerende taak in de samenleving. De CDA-fractie verzoekt de minister dan ook met klem, binnen het kabinet te bevorderen dat de leefvormproblematiek binnen het geheel van wetgeving in het algemeen, maar binnen de Algemene bijstandswet in het bijzonder in een samenhangend systeem tot een oplossing worden gebracht.

De CDA-fractie wacht met spanning de reactie van de minister af.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Vandaag behandelen wij een wetsvoorstel dat diep ingrijpt in de persoonlijke leefsituatie van miljoenen Nederlanders, nu en in de toekomst. De Algemene bijstandswet, het vangnet voor mensen die geen of te weinig middelen van bestaan hebben, vindt nagenoeg iedereen in dit land een groot en noodzakelijk goed. Toch staat deze belangrijke sociale verworvenheid ter discussie, dreigt het maatschappelijk draagvlak te verminderen en is de regelgeving en uitvoering steeds problematischer geworden. Naast een bezuinigingsdoelstelling van 380 mln. structureel, ligt daar de reden dat na jarenlang sleutelen nu een wetsvoorstel voorligt dat de bijstand aanzienlijk beter wil regelen, waarbij een grotere verantwoordelijkheid bij de uitvoerende gemeenten wordt gelegd. Of dat beter regelen gelukt is, moeten wij vandaag beoordelen.

Zonder bij de wetgever onwil, onbekwaamheid of verborgen agenda's te veronderstellen, moet mij toch van het hart dat het bij sommige specifieke punten daar wel heel dicht in de buurt komt. Ik kom daar straks op terug.

De voornaamste oorzaak van al het gedoe rond deze wetgeving is, dat wij heel veel ingewikkelde dingen tegelijk willen regelen, waarbij de doelen die nagestreefd worden, helaas soms tegengesteld zijn. De oplossingen uit de jaren zeventig en tachtig werken niet meer. Dus is een proces ingezet om met een nieuwe aanpak de problemen van de jaren negentig te lijf te gaan. Veranderen

De Boer

dus, moderniseren ook. Een eigentijdse wet waar wij de volgende eeuw mee binnen kunnen. De beoogde helderheid in de wet wordt echter weer half teniet gedaan omdat tegelijk een bezuiniging moet worden bereikt en wij belangrijke verworvenheden toch niet graag prijs willen geven. En zo ontstaat er een produkt dat, alle goede bedoelingen ten spijt, er direct alweer begint uit te zien als een verstelde lappendeken. De nieuwe bijstandswet is in mijn ogen op sommige punten nauwelijks goed uitvoerbaar en leidt op andere punten tot, neem ik voorlopig nog even aan, onvoorziene onrechtvaardigheden die te groot zijn om zo maar te laten passeren.

Toen ik dit weekend achter het scherm en vandaag achter mijn blocnote zat na te denken over wat ik vandaag hierover wil zeggen, bekwam mij voortdurend het gevoel dat mijn bijdrage aan deze plenaire behandeling weinig uit zal maken. Deze bijstandswet wordt vandaag, ondanks de kritische kanttekeningen, waarschuwingen en het obligate schuilbos van de gevraagde en toegezegde evaluatie, nagenoeg kamerbreed aangenomen. GroenLinks heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer geprobeerd om met enige amendementen een aantal verbeteringen, althans in onze ogen, aan te brengen. Dat is niet gelukt. Dus was voor mij de vraag of ik het zou laten bij een stemverklaring of dat ik toch nog een poging zou doen om enkele onaanvaardbare effecten duidelijk neer te zetten, in de hoop dat de minister daar toch de nodige aandacht aan wil geven en, kan het zijn, er ook oplossingen voor wil bedenken. Het is ± ik kan het niet laten ± toch weer het laatste geworden.

Het lijkt mij niet zo zinvol om de hele discussie in al haar aspecten nu nog weer over te doen. Ik zal mij beperken tot enkele inhoudelijke bezwaren die de fractie van GroenLinks tegen deze wet heeft. Daarnaast zal ik enkele problemen signaleren, waar ± voor zover ik heb kunnen nagaan ± tot nu toe onvoldoende over is nagedacht.

Ik zal proberen om mijn bijdrage een groot praktijkgehalte te geven. Dat moet kunnen lukken omdat ik, naast mijn dinsdagse uitje naar Den Haag, de overige vier dagen van de week door het leven ga als directeur van de sector Samenleving van de gemeente Zutphen, waar ook de

sociale dienst onder valt. Ik merk en hoor dus nog wel eens iets. Wat wij in deze fraaie Haagse zalen zo mooi op papier zetten, ziet er op de harde koude grond van de dagelijkse uitvoering vaak heel anders uit. Het Haagse voorstellings- en zeker invoelingsvermogen schiet vaak te kort en soms zelfs bokken.

Allereerst lijkt het mij goed om mijn waardering uit te spreken voor de grondige manier waarop de Tweede Kamer deze wetsvoorstellen heeft behandeld. Het mag allemaal lang geduurd hebben, maar de ingrijpendheid van deze wetgeving vereist die zorgvuldige en dus ook tijdrovende benadering. Bij het lezen van de omvangrijke pakken papier was ik ook onder de indruk van de deskundige en open wijze waarmee de minister de discussie aanging. Ik was niet altijd gelukkig met de uitkomst, maar er is wederzijds in elk geval getracht duidelijk te maken hoe de knelpunten in elkaar steken en wat de standpunten zijn.

De rode draad in deze herinrichting van de bijstandswet heet "activering": van hangmat naar trampoline. Activering allereerst van de bijstandgebruiker zelf, maar niet minder ook van het bijstandsverlenend apparaat, de sociale diensten, de arbeidsbemiddeling en de scholingsinstituten. Daarbij is de toegang tot de bijstand voor wie dat nodig heeft onverkort gewaarborgd, moet een heldere regelgeving de fraudemogelijkheden aanzienlijk verminderen en wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering nog meer dan nu neergelegd bij de gemeenten.

In zijn bijdragen heeft de minister onomwonden drie constateringën onderschreven, die belangrijk zijn voor de grondhouding bij het maken, maar vooral bij het uitvoeren van deze wet.

a. Altijd zal en moet er worden uitgegaan van de individuele situatie van de persoon die bijstand nodig heeft. De algemene regelgeving is bedoeld als het kader waarbinnen individueel maatwerk kan worden geleverd. Maatwerk betekent rekening houden met de persoonlijke situatie en mogelijkheden en wederzijdse activering om alles uit de kast te halen om de afhankelijkheid van bijstand zo kort mogelijk te laten duren.

b. Sociale diensten en arbeidsbureaus hebben een reeks van jaren veel te weinig waar gemaakt van de

taakstelling die ook de oude wetgeving bij hen neerlegde op het gebied van activering, stimulering, begeleiding, scholing en bemiddeling van bijstandsgebruikers. Te lang was er alleen maar sprake van regels toepassen, formulieren invullen en uitkeringen verstrekken. Voor de rest werd de cliënt aan zijn lot overgelaten. Deze wet vereist straks een geheel andere, veel actievere attitude van zowel de gebruiker als de bijstandsconsulent en de arbeidsbemiddelaar. Zonder af te dingen op de doelstelling vraagt dat wel om een behoorlijke gewenningsperiode en consideratie met zowel de uitvoerende medewerker als de opgerakelde cliënt.

c. Het is, geloof ik, voor het eerst dat een minister van sociale zaken volmondig heeft erkend dat er in Nederland sprake is van groepen mensen die vaak heel dicht bij of onder de grens van "stille armoede" zijn beland. Dat geldt vooral voor mensen die langdurig afhankelijk zijn van de bijstand, zeker als dat alleenstaande ouders of gezinnen met jonge opgroeiende kinderen betreft. Met deze karakterisering van de wet en de door de minister onderschreven constateringën zijn wij het eens. De vraag is nu of het bovenstaande voldoende en overtuigend is neergeslagen in de uiteindelijke regelgeving. Helaas, niet altijd even sterk en soms helemaal niet.

Alles overziende vindt de fractie van GroenLinks dat de wet op enkele essentiële punten te kort schiet in helderheid dan wel keuzes maakt die voor ons net een straat te ver zijn om mee te lopen. Wat deze wet ook regelt, aan de geconstateerde "stille armoede" wordt niet veel gedaan. Als ik het goed begrijp, erkent de minister dat die armoede er is, maar vindt hij het meer een probleem van maatschappelijke uitsluiting, "het er niet meer bij horen", dan allereerst een financieel probleem. Dat is mij te gemakkelijk. Natuurlijk erken ik het eerste, maar het zou de minister geloofwaardiger maken als hij voluit begrip zou tonen voor het feit dat gezinnen die meer dan vijf jaar, en vaak nog veel langer, afhankelijk zijn van de bijstand, langzaam maar zeker beneden het bij deze samenleving horende bestaansminimum zakken. Natuurlijk is dat relatief. Ik ben opgegroeid in een jaren-vijftiggezin met zes kinderen. Ons leefpatroon anno 1953 ± geen auto,

De Boer

geen telefoon, alleen een kachel in de woonkamer, één keer per jaar een nieuwe broek in de uitverkoop en hooguit één week met vakantie naar pake en beppe in Friesland ± was toen vrij normaal en zou nu als armoede worden gedefinieerd. En vele andere bewoners van deze aardbol zien het bijsstandniveau van Nederland helaas als een ver verwijderd ideaal. Maar het gaat om medeburgers in dit land, hier en nu. Mensen die overeind moeten blijven in de dagelijkse confrontatie met een explosie van welvaart, waar zij part noch deel aan hebben. Dat frustrereert, demotiveert en isoleert tot er uiteindelijk een uitzichtloze situatie overblijft. Alles versleten, slecht wonen, nergens meer geld voor, vaak schulden, weinig vreugde, geen toekomst. Het is maar weinigen gegeven om zich daar goed doorheen te slaan.

Activering is het toverwoord. Het isolement opheffen. Mensen opnieuw maatschappelijk socialiseren. Weer aan het werk dus. Het klinkt allemaal prachtig en defaitisme is mij goeddeels vreemd: alle zeilen mogen bijgezet worden. Maar dan nog is er een behoorlijke groep structurele achterblijvers met weinig of geen kansen op wat dan ook. En dit kabinet blijft weigeren, dat probleem boven tafel te tillen en er structureel iets aan te doen. Jammer is dat; beschamend eigenlijk.

Ik zit er zelf ook mee, dat de overgrote meerderheid in dit land dat niet menswaardiger wil regelen. Persoonlijk heb ik het in alle opzichten zeer goed, maar mijn genieten daarvan wordt getemperd door de situatie dat wij collectief niet bereid zijn om alle welvaart die wij rijk zijn, een beetje eerlijker te verdelen. Het rigoureuze altruïsme van Franciscus van Assisi, hoe bewonderenswaardig ook, breng ik niet op. Ik geef het toe. Ik wil het collectief regelen, langs politieke weg. Maar bij de behandeling van deze nieuwe bijsstandswet moet ik opnieuw constateren dat de overgrote meerderheid in dit land weigert dit structurele probleem menswaardig en afdoende op te lossen. Alle fraaie activeringsillussies voor deze groep ten spijt, kiest de meerderheid ervoor dat de kansarme, oudere bijsstandsafhankelijke altijd arm en afhankelijk zal blijven.

Op dat punt schiet het niet echt op met onze beschaving en democratie.

Het is van alle tijden dat de happy few beslist over het kansloze lot van de onderkant, zonder feitelijk te weten hoe het is en voelt om kansloos en verarmd door het leven te gaan. Ik kan daar moeilijk mee leven.

Als de meerderheid niet de weg op wil van een generale verhoging ± zo niet regelmatig, dan toch wel op bepaalde momenten ± van de bijsstand voor mensen die daar zeer langdurig van afhankelijk zijn, zou je toch mogen verwachten dat het middel van de bijzondere bijsstand beter gebruikt zal gaan worden. Ook dat gebeurt niet. Aan de overzijde zijn pagina's Handelingen gewijd aan de interpretatie van artikel 21, lid 1, maar het is mij nog steeds niet helder wat er precies gebeurt.

De verstrekking van de bijzondere bijsstand verloopt op dit moment allesbehalve vlekkeloos. In veel gemeenten is sprake van onderschrijding; het geraamde budget wordt niet opgemaakt. De criteria zijn niet duidelijk of worden verschillend toegepast. En zoals gebruikelijk in mistige situaties, wordt verwezen naar een op handen zijnde evaluatie. Wanneer komt die evaluatie? Wat gaat de minister nu exact berichten aan de sociale diensten over de criteria rond de bijzondere bijsstand? En kunnen gemeenten nu wel of niet straffeloos bijzondere bijsstand om niet verlenen voor het vervangen van versleten duurzame gebruiksgoederen? Of gaat de minister er nog steeds van uit dat die goederen aangeschaft moeten en kunnen worden uit de reguliere bijsstandsuitkering en kom je als dat je niet lukt, in conflict met artikel 24b?

Het zou mij, de sociale diensten en alle betrokkenen een lief ding waard zijn, als de minister vandaag kans ziet daar de nodige helderheid over te geven.

Een derde heikel punt is de nieuwe normensystematiek: een basis uitkering van 50% voor alleenstaanden en 70% voor alleenstaande ouders, met de mogelijkheid van een toeslag van maximaal 20% als je kunt aantonen dat je echt alleenstaand bent. Dit voorstel wijkt af van het advies van de commissie-Doelman-Pel. Waarom eigenlijk? De redenering is dat de nu in de wet opgenomen splitsing van uitkeringen, de sociale diensten in staat moet stellen om de "leefvormfraude" aan te pakken. Waar is die aanname eigenlijk op gebaseerd? Ik

heb daar in elk geval grote twijfels over. Ook op dit punt heeft het debat aan de overkant en de schriftelijke gedachtenwisseling niet de duidelijkheid gebracht die nodig is. De bewijslast wordt omgedraaid en de redenering is dat iemand die echt alleenstaand is, dit gemakkelijk aan zal kunnen tonen. Dat lijkt mij een Haagse fictie. De casuïstiek van collega Van Gijzen wijst ook in die richting.

Ik voorspel op dit punt een hoop gedonder, irritaties en agressie in de spreekkamers van de sociale diensten. Daar zitten we niet op te wachten. Dat lawaai daar zal deze hoge Haagse zaal niet bereiken, maar ons wel. We zijn er hier in Den Haag wel verantwoordelijk voor. De door het CDA opgevoerde casuïstiek-discussie doet vermoeden dat het allemaal aanzienlijk minder duidelijk is dan de wet veronderstelt. Kernvraag blijft, dat er toetsingscriteria zijn om te spreken van gezamenlijke huishouding en wederzijdse zorg. De wet is daarover niet helder. De bewijslast is omgedraaid en dus moet de praktijk het maar uitzoeken. Ik vind dat eigenlijk niet aanvaardbaar.

Een specifiek punt hierbij is de situatie van woongroepen en kamerhuurders. Dit betreft alleenstaande mensen die wel in één huis wonen. In de huidige ABW worden zij als alleenstaanden beoordeeld. Weliswaar delen zij sommige kosten, bijvoorbeeld krant, telefoon en wasmachine, maar daar staat tegenover dat ze niet in aanmerking komen voor individuele huursubsidie. Kernpunt is nu of deze mensen recht hebben op de toeslag van 20%. De wet laat dit over aan de gemeenten. Die kunnen straks bijvoorbeeld uit budgetoverwegingen besluiten om die toeslag lager vast te stellen dan 20%. Dat zou in onze ogen een onaanvaardbaar gevolg zijn van deze nieuwe ABW. Bij het verlagen van het huidige niveau wordt het financieel onmogelijk om in een woongroep te wonen. Dat mag niet gebeuren. Deze woonvorm is minder belastend voor het milieu, vraagt minder woonruimtebeslag per individu, is sociaal nuttig en levert een wezenlijke bijdrage aan stadsvernieuwing. Je moet er niet aan denken wat de gevolgen zijn als al deze mensen gedwongen zouden worden, om te zien naar individuele woonruimte, nog afgezien van het feit dat die er niet eens is! De

De Boer

maatschappelijke kosten aan volkshuisvesting en huursubsidie zou de hele bezuinigingsoperatie in de bijstand volledig teniet doen en meer dan dat.

Kortom, wil de minister vandaag een glasheldere uitspraak doen dat de wet met alleenstaanden ook bedoelt: woongroepbewoners, kamerhuurders en gebruikers van studentenhuusvesting na de beëindiging van de studie en dat zij worden beschouwd als alleenstaanden met recht op de maximale toeslag van 20%? Dat zou veel onrust weg kunnen nemen.

Uit het oogpunt van privacy vindt mijn fractie artikel 122, lid 3b, niet aanvaardbaar. Dat geeft de gemeente het recht en allerlei instanties de plicht om inlichtingen te vragen en te geven over mensen van wie redelijkerwijze kan worden vermoed dat zij een gezamenlijke huishouding voeren, c.q. een wederzijdse zorgrelatie hebben met een bijstandgebruiker. Voorzitter, dit gaat echt te ver! Zonder opgaaf van redenen en zonder je in te lichten kunnen over jou inlichtingen gevraagd worden alleen op grond van een vermoeden! Vindt de minister dit eigenlijk niet onbehoorlijk? Is hij bereid, krachtens artikel 122, punt 5, nadere regels te stellen die deze onzorgvuldigheid in de wet inperkt tot fatsoenlijke omgangsvormen. Het allerminste is wel, dat als er inlichtingen over je worden ingewonnen, je daarover vooraf wordt geïnformeerd en dat je de gelegenheid krijgt, te reageren.

Een specifiek punt is de bezuiniging van 380 mln. die deze nieuwe ABW over drie jaar moet opleveren. Kan de minister vanmiddag gespecificeerd aangeven waar die bezuiniging vandaan moet komen: Hoeveel uit fraudebestrijding, hoeveel uit de groep 18 tot 21 jaar, hoeveel uit de vermindering van de toeslagen, hoeveel uit de bijzondere bijstand? Dat kan duidelijk maken of er sprake is van een verborgen agenda en hoe die er eventueel uitziet.

De minister heeft een duidelijke positie gekozen voor de situatie van de jongeren van 18 tot 21 jaar: een jongere studeert, werkt of valt onder het JWG. Het is ook mogelijk dat hij niets doend thuis zit. Verkeert hij in een andere situatie, dan moet hij rond zien te komen van 321,74 per maand. Met heel veel moeite kan ik mij voorstellen, dat je een dergelijk

pressiemiddel nodig hebt om jongeren die nog 18 jaar moeten worden te activeren voor het verrichten van werk, het doen van een studie of het deelnemen aan het JWG. Ik heb er echter absoluut geen begrip voor \pm ik vind dat sociaal ook zeer onverstandig \pm dat de minister deze regeling niet alleen wil laten gelden voor de nieuwe categorie. Voor de groep jongeren in de leeftijdscategorie van 18 tot 21 jaar gaat het om een situatie die langzaam zou moeten verdwijnen. Er ontstaat de mogelijkheid dat zij geruisloos onder de gewone regeling komen te vallen, de regeling die geldt voor jongeren van 21 jaar en ouder. Wat voor ellende creëer je echter niet als je een jongere die op 1 januari 1996 19 jaar is, die zelfstandig woont en niet terug kan naar zijn ouderlijk huis een uitkering van 321,74 per maand geeft of hem plaatst in een voortraject JWG, waardoor hij van ongeveer hetzelfde bedrag moet rondkomen? Zoiets kan toch niet.

In het debat met de voorganger van deze minister, de heer De Vries, heb ik bij de behandeling het JWG met zeer veel moeite zijn toezegging ontlokt, dat als de zojuist geschetste situatie zich zou voordoen, dus die van plaatsing van een jongere in het voortraject van de JWG en die van een zelfstandig wonende jongere, dan maar een beroep gedaan moest worden op de bijzondere bijstand. Wil de minister bevestigen, dat in die situaties dit dan de uitweg is?

Voorzitter! Over het experimenteerartikel is al een oeverloze discussie gevoerd en die heeft ook al weer niet de helderheid opgeleverd die de uitvoerende sociale diensten nodig hebben. De minister wil niet dat hem de uitspraak in de mond wordt gelegd, dat met deze wet gedwongen of verplicht vrijwilligerswerk wordt ingevoerd. Ik zal dan ook niet zeggen of suggereren dat dit zo is. Kan de minister echter voor mijn huidige bijstandsconsulenten duidelijk maken, wat dan wel van hen gevraagd wordt? Moeten zij in het kader van het trajectplan bij hun cliënt aandringen op het nemen van stappen in de richting van werkervaring, resocialisering, het vervullen van taken in diverse sectoren en het doen van vrijwilligerswerk? Dat zou drang zijn, en ik ga daar geheel mee akkoord. Of moet de bijstandsconsulent de cliënt

ook dwingen tot het doen van wat ik zojuist noemde, ook als die cliënt daar absoluut geen interesse in heeft en, zo ja, mag hij dat doen door het dreigen met of het gebruik maken van sancties? Als dat zo is, is er sprake van dwang en daarmee ga ik niet akkoord. Zoiets zal namelijk niet werken en het geeft veel uitvoeringsellende. Ik mag toch hopen, dat onze bejaarden niet geholpen zullen worden door mensen die tot het doen van dat vrijwilligerswerk gedwongen worden. Eigenlijk vind ik dat de minister verplicht is op dit punt vandaag meer duidelijkheid te verschaffen dan in het zeer langdurig debat in de Tweede Kamer is gebeurd. Ik heb aan de duidelijkheid die in de Tweede Kamer is ontstaan in ieder geval niet genoeg om de uitvoeringspraktijk op een goede manier te regelen.

Ook is de minister niet duidelijk genoeg over de overlapping met de additionele werkgelegenheid. Ik ben zeer nauw bij de praktijk van dit werk betrokken en ik geef een voorbeeld om mijn probleem aan te tonen. Binnenkort hebben wij gewone straatvegers, banenpoolstraatvegers, JWG-straatvegers, werkervaringsplaatsstraatvegers en min of meer verplicht vrijwillige straatvegers. Zij vegen met dezelfde bezems onze straatjes schoon, maar zij kennen een zeer verschillende rechtspositie en ook een zeer verschillende beloning. U moet zich voorstellen wat zich afspeelt in de schaftlokalen waar die straatvegers één of twee keer per dag bij elkaar komen. Ik vind dat men op de huidige manier niet te werk kan gaan. Er moet op korte termijn duidelijkheid komen en er moet iets gedaan worden aan het snel groeiende oerwoud van de additionele werkgelegenheid. We moeten op dit punt echt helderheid creëren.

Voorzitter: Tjeenk Willink

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Een grote misser vind ik, dat in de wet niet is geregeld dat elke sociale dienst met een bepaalde ondergrens aan cliëntenbestand moet overgaan tot de instelling van een cliëntenraad. De minister vindt die raad zeer nuttig, maar laat het opstellen van een regeling ter zake over aan de gemeenten: decentralisatie. Uit eigen ervaring weet ik dat een cliëntenraad weliswaar lastig is, maar uitstekend kan functioneren als

De Boer

spiegel voor de uitvoerders en als praatpaal en uitlaatklep voor ontevreden cliënten. Het is wel degelijk mogelijk voor de sociale diensten om een goede werkrelatie met de cliëntenraad op te bouwen. Die werkrelatie kan wederzijds "bevruuchtend" en ook pacificerend werken. Dat de minister de instelling van deze raad niet verplicht wil stellen, is een vergissing. Juist de gemeenten die zo'n raad niet willen, hebben die het hardst nodig. Daarom zou je op dit punt iets in de wet moeten regelen. Is de minister bereid, erover na te denken of hierover iets in een AMvB geregeld kan worden?

Jammer vind ik ook dat de regeling voor de bijverdiensten is afgeschaft. Tot voor kort mocht je, als je naast je bijstandsuitkering eigen inkomsten verwierf, daarvan een bepaald percentage houden. Dat kan niet meer. Op grond van de filosofie dat de bijstand uitsluitend voor een aanvulling zorgt op de inkomsten die je zelf verwerft, worden alle inkomsten volledig op de uitkering in korting gebracht. Dat motiveert en stimuleert niet tot het verwerven van eigen inkomsten. Ik vind dat met de voorstellen op dit punt een stap terug wordt gedaan. De wetgever kan wel een andere attitude willen, maar die ontstaat niet door hier zomaar te roepen dat die er moet komen. Ik had graag gezien, dat de mogelijkheid van het bijverdienen werd gehandhaafd, juist als stimulering om bij cliënten een andere attitude tot stand te brengen. De uitstrooppremie lijkt mij een middel dat hiervoor veel minder goed werkt.

Voorzitter! Graag hoor ik van de minister in een kort betoog wat nu precies de gemeentelijke beleidsvrijheid is nadat de Tweede Kamer de oorspronkelijke ruimere uitgangspositie die in de wet was aangegeven, behoorlijk heeft dicht getimmerd. Op gemeentelijk niveau hebben wij behoefte aan een goede samenvatting en aan criteria aan de hand waarvan de gemeenten kunnen nagaan wat zij precies wel en precies niet mogen of moeten. Ik geef een van de vele voorbeelden.

Volgens het gestelde op pagina 33 van de memorie van antwoord mogen de uit het ziekenfonds geschrapte tandartskosten niet door middel van bijzondere bijstand worden vergoed. Wat gebeurt er als de GSD daar anders over denkt? Wat

gebeurt er als de GSD voor alle cliënten een collectief contract voor tandartsverzekeringen sluit? Terzijde vraag ik de minister: wat vindt hij ervan als deze kosten aangemerkt worden als vaste kosten bij de berekening van de kwijtschelding voor de gemeentelijke belastingen? Het gaat mij echter vooral om een duidelijke invulling van de beleidsvrijheid, zeker in relatie tot de mogelijkheid van de bijzondere bijstand en de toeslagenbudgetten die straks voor rekening van de gemeenten komen. Hoe worden die toeslagenbudgetten over drie jaar eigenlijk berekend? Vindt er een bijstelling plaats naar gelang de toeloop tot de bijstand meer of minder is?

Voorzitter! Ik wil vervolgens nog een paar specifieke problemen behandelen en daarna mijn betoog afronden. Het eerste specifieke probleem dat ik aan de orde wil stellen, is dat van de dak- en thuislozenzorg. Over de vraag waar een dak- en thuisloze geregistreerd is, is al het nodige gezegd. Mij is voorts gebleken, dat de eigenbijdragenproblematiek voor dak- en thuislozenorganisaties in het verleden erkend werd in een zogenaamde TII-regeling. Die regeling hield het volgende in. Als er afwijkingen waren met betrekking tot de begrote eigen bijdrage van bewoners bij een instelling van thuislozenzorg, werden die verschillen in de subsidievestigstelling van het volgende jaar verwerkt. Door de decentralisatie is deze regeling vervallen. Er is getracht de kwestie van deze instellingen op gemeentelijk niveau op te lossen, maar dat schijnt zeer moeilijk te zijn. De regelingen ingevolge de ABW staan niet toe dat een goede oplossing wordt bereikt. Ook met de nieuwe ABW is niet voor een goede regeling gezorgd. In de toelichting op de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing staan thuislozeninstellingen uitdrukkelijk vermeld als de zogenaamde voorliggende voorzieningen, en dat gaat nu een groot probleem veroorzaken. Met de subsidieregeling wordt uitgegaan van een eigen inkomen van bewoners. Door het inkomen van de eigen bewoners ontstaat een budget dat toereikend is voor de exploitatie van de voorziening. Impliciet wordt daarmee erkend, dat er voor bewoners in de thuislozenzorg sprake is van een inkomenssituatie.

Wanneer echter de verhouding tussen bewoners met een eigen inkomen en de bijstandsbewoners verandert en er geen aanpassing van de subsidie plaatsvindt, betekent dat een verlaging van het huidige budget. Met de ABW wordt ervan uitgegaan dat de subsidie voor thuislozeninstellingen toereikend is. Dat is dus niet het geval, want met de subsidieverlening gaat men ervan uit dat de bewoners van thuislozeninstellingen eigen inkomsten hebben. En zo wordt met de hete aardappel heen en weer geschoven. Ik vraag de minister of hij bereid is, hiervoor een sluitende regeling te treffen. Ik heb een bericht gekregen van een van de grootste instellingen op het gebied van dak- en thuislozenzorg, De Terp in Leeuwarden, een instelling die zeer goed draait. Als gevolg van deze nieuwe regelgeving krijgt een aantal van de bewoners van De Terp geen bijstand meer, waardoor ze ook geen eigen bijdrage meer kunnen betalen. Het budget van De Terp zal dit jaar alleen door dat feit met 265.000 worden verminderd. Ook hiervan vind ik dat het eigenlijk niet kan. Wil de minister dat uitzoeken? Als hij dat vandaag niet kan, wil hij mij dan op enig moment duidelijkheid geven over de oplossing van dit probleem?

Een tweede probleem is de samenwerking tussen de sociale diensten en het RBA. Volgens artikel 111 moeten de sociale diensten en de arbeidsvoorziening samenwerken om de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen. Het RBA heeft over het algemeen de klantenbestanden gesegmenteerd in vier segmenten: direct bemiddelbaar, na scholing bemiddelbaar, intensieve begeleiding noodzakelijk en kanslozen, die niet of nog niet bemiddelbaar zijn. De segmenten 1 en 2 worden nu doorgaans door het RBA behandeld, en 3 en 4 door de sociale diensten. Krachtens de nieuwe ABW moeten RBA en sociale diensten afspraken maken over welke klant in welk segment thuishoort. Omdat ik niet zo gelukkig ben over de samenwerking tussen sociale en arbeidsbureau, althans voor zover ik dat kan waarnemen, geef ik de minister op een briefje dat dat een hoop gedoe geeft. Daarnaast moeten er ook nog afspraken gemaakt worden over de vraag, op welk moment de klant wordt overgedragen. Het gevaar is heel reëel, dat het voor de sociale

De Boer

diensten heel erg moeilijk wordt om die cliënten over te dragen. Het RBA heeft in het nabije verleden heel duidelijk laten merken, dat het de groep slecht bemiddelbaren eigenlijk niet in het bestand wil hebben, dat het er geen weg mee weet en dat het er ook niet voor is toegerust om die mensen aan een baan te helpen. Het gevolg: de sociale dienst blijft zitten met deze moeilijke groep, terwijl deze nieuwe wet wel verplicht, daarvoor een activeringstraject op te zetten. Graag hoor ik van de minister, welke oplossing hij ziet voor dit toch wel stevig aanwezige probleem. Hoe kan het RBA gemotiveerd worden tot een andere grondhouding, als de sociale dienst daarvoor geen enkel drukmiddel heeft? Hoe realiseer je een goed trajectplan, als dat niet lukt?

Een groot technisch uitvoeringsprobleem wordt veroorzaakt door de keuze die is gemaakt om per 1 januari 1996 de nieuwe ABW in te voeren, maar voor de lopende zaken een overgangsjaar te creëren. Voor de sociale diensten is dit weinig minder dan de bijna-ramp van de rivierdijken. Die dijken hebben het uiteindelijk gehouden; over de vraag of de sociale diensten bestand zijn tegen deze warwinkel, heb ik op dit moment mijn vraagtekens. We hebben in Zutphen geprobeerd, op een rij te zetten wat de gevolgen zijn: twee uitkeringsystemen naast elkaar, twee regimes van inkomsten-briefjes, twee verschillende betaaltermijnen en twee software-pakketten, waarvan het nieuwe op dit moment nog niet operationeel is, zodat er niet mee geoefend kan worden. Elke keer opnieuw moeten alle medewerkers in die schakel, onder andere de toetsers, zich realiseren onder welk regime de cliënt valt en welk systeem hij moet volgen. Helaas, het zal tot talloze fouten en vergissingen leiden, die allemaal zullen resulteren in verkeerd, te vroeg of te laat betalen. Hiertegen is geen administratieve organisatie opgewassen. Mijn vraag is natuurlijk, waarom dit eigenlijk moet. Waarom kan de wet met een goede voorbereiding en met een waarschuwings-, een activerings- en een herbeoordelingsperiode niet per 1 januari 1997 ingaan? Budgettair is dat nauwelijks een probleem. Nu al wordt, naar ik begrepen heb, een behoorlijk bedrag ± hoeveel eigenlijk? ± ingeboekt aan lagere kosten van de ABW.

Een ander specifiek probleem is de verschuiving van de betaaltermijn. Dat staat heel makkelijk in de wet, maar dat heeft grote gevolgen. Nu, medio april, wordt de uitkering over april betaald. Straks krijgt men die uitkering op z'n vroegst omstreeks 10 mei. Bij de overgang van het ene naar het andere systeem betekent dit dat tussen de laatste uitkering in het oude systeem en de eerste uitkering in het nieuwe systeem een periode van zeven weken ligt. Voor mensen zonder enige reserve kan dit niet. Voorschotverstreking is ook niet eerlijk, want hoe moet dat voorschot verrekend of terugbetaald worden? Concreet betekent dit overigens ook, dat in het eerste jaar van de uitvoering geen twaalf, maar elf maanden worden uitgekeerd. Is dat een bedoelde bezuiniging en zo niet, heeft de minister suggesties hoe dat moet worden opgelost? Ook dit hebben we op een rij gezet, en wij hebben daarvoor tot op dit moment nog geen fatsoenlijke oplossing kunnen bedenken. We zijn overigens wel gehouden om dat te doen. We kunnen niet tegen die mensen zeggen: deze maand krijgt u de uitkering halverwege de maand, en over zeven weken krijgt u de volgende. Dat kan niet.

Ik heb nog twee korte vragen tot slot, te beginnen met het budget voor de invoering. Van de sociale diensten wordt zeer veel gevraagd aan opleidingen, extra tijdsbeslag etcetera. Daarvoor moet extra menskracht worden ingehuurd, waarvoor een budget beschikbaar is. Kan de minister helderheid geven over de verdeling van die budgetten? Als die helderheid er nog niet is, wanneer kan die er dan wel komen?

Een tweede punt is de controle van de rijksconsulent. Afgelopen maandag ben ik geconfronteerd met een rijksconsulent die het, terwijl het systeem al ongeveer vijf jaar wordt toegepast zonder enige vorm van kritiek, opeens nodig vond om alle normen tegelijk aan te scherpen. Hij confronteerde de sociale dienst waarover ik ga met hersteltermijnen. Het zij zo; bij ons heeft dat wel tot enige verbijstering geleid, maar daar leren we wel mee leven. Waar ik wel een vraag over heb, is hoe het straks gaat na de invoering van de nieuwe ABW. Ik zou het heel onzorgvuldig vinden als er geen regime wordt ingevoerd, waarin voor het eerste jaar van de nieuwe ABW de sociale diensten verschoond blijven van

rijksconsulenten die gelijk vanaf de derde maand vinden dat alles perfect geregeld moet zijn, en vanaf de zesde maand met hersteltermijnen beginnen te zwaaien. Het zou heel aardig zijn als de minister hier de toezegging wil doen dat hij, calamiteiten daar gelaten, de sociale diensten in de gelegenheid wil stellen, de zaken in het eerste jaar op een fatsoenlijke manier te regelen, zonder het gehijg van...

Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD): Wilt u een uitspraak van de minister over zaken die in Zutphen spelen?

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik wil een generieke uitspraak van de minister dat de controle van de rijksconsulenten over het eerste jaar na de invoering van de nieuwe ABW met de nodige soepelheid zal gebeuren.

Uiteindelijk leveren rijksconsulenten altijd hersteltermijnen en ook boetes op. Ik heb begrepen dat op het congres van de landelijke veranderingsorganisatie, waar de minister een prachtige toespraak heeft gehouden ± mijn complimenten daarvoor ± de suggestie is gedaan om met die boetes, die nu "met de knollen de pot in gaan", een kwaliteitsfonds te creëren. De minister heeft toegezegd dat hij daarover na zou denken; ik ben benieuwd of dat vandaag tot een eindresultaat kan komen, met een mededeling.

Mijn slotbeschouwing bewaar ik tot mijn tweede termijn.

□

Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD): Voorzitter! Met enige weemoed heb ik de Handelingen uit 1963 gelezen over de behandeling van deze wet, die vandaag zo grondig wordt herzien. Beide kamers namen met enige gretigheid afscheid van de zo gemaakte Armenwet van 1912. Vol enthousiasme en idealisme werd deze wet toen behandeld. Artikel 1, tweede lid, stelt: "De Bijstand wordt afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, alsmede op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hij is erop gericht, de persoon zo mogelijk in staat te stellen, zelfstandig in zijn bestaan te voorzien."

Van den Broek-Laman Trip

Verder heb ik nog twee citaten uit de Handelingen van de Eerste Kamer, uit 1963. "Het systeem van de wet is, dat aan het verlenen van bijstand voorwaarden kunnen worden verbonden die bij niet-naleving kunnen leiden eerst tot vermindering en zelfs later tot beëindiging van de bijstand."

"Het welslagen van de uitvoering van de Algemene Bijstandswet is in hoge mate afhankelijk van de medewerking van de gemeentelijke overheden. Teneinde van deze zijde op alle medewerking te mogen rekenen, lijkt het mij belangrijk dat de eventueel hieraan verbonden financiële risico's voor de gemeenten ook zo klein mogelijk zijn."

Het lezen van de Handelingen en deze citaten leiden tot een aantal conclusies mijnerzijds. Het probleem van de echte armoede moest worden opgelost. Bijstand werd van een formele gunst een wettelijk recht. De gemeenten moesten echt de ruimte krijgen om er barmhartig mee om te gaan. Misbruik leidde zonder enig pardon tot beëindiging van de uitkering. Van christelijke zijde was er erg veel zorg om het verdwijnen van de noaberplicht, de christelijke zorg voor elkaar. Dat speelde een belangrijke rol in die debatten. De wet die in 1965 in werking trad, had een lange ontstaansgeschiedenis. Ook de herziening van de bijstandswet kan "trots" zijn op een lange en pijnlijke voorbereidingstijd. Vandaag hopen wij dit traject af te sluiten, zodat per 1 januari 1996 deze herziening in werking kan treden.

De essentie van de bijstandswet, zoals zo mooi geformuleerd in artikel 1, tweede lid, wordt nog steeds van harte onderschreven door de VVD. Het is goed dat de overheid zich verantwoordelijk voelt voor diegenen die tussen de wal en het schip raken en geen mogelijkheid hebben om voor zichzelf te zorgen. De toonzetting van deze wet is een geheel andere dan die van de wet van 1965, helaas. Er zijn drie redenen om de wet zo ingrijpend te herzien.

In de huidige wet is het evenwicht in de verdeling van verantwoordelijkheden voor de bijstandsverlening tussen de centrale en de lokale overheid volledig zoek. De centrale overheid stelt steeds meer regels; de lokale overheid voert steeds meer een eigen beleid. Het is immers, afgezien van de 10%, een open-eindregeling. Het hele systeem zit muurvast. Alleen met dikke

boekwerken over jurisprudentie kan de gemeente nog pogingen doen een verantwoord beleid te voeren.

De huidige wet is te kostbaar. De essentie van de wet, de achtervangfunctie, is allang achterhaald. Het is een onderdeel, een verlengstuk van de sociale verzekeringen geworden. Een bepaalde tijd krijgt men een uitkering om wat voor reden dan ook en dan komt men vanzelf in de bijstand. Ik zou graag van de minister horen of hij de mening deelt van de VVD-fractie dat dit toch in strijd is met de doelstelling van de wet. In dit verband heb ik vandaag met veel belangstelling gelezen dat minister Zalm forse meevallers verwacht in het kader van de uitkeringen voor de bijstand. Heeft de minister er inzicht in hoe het nu komt dat op dit moment de bijstand al aanzienlijk lager uitvalt?

De huidige wet is zeer fraudegevoelig. Het is in mijn ogen werkelijk triest om te moeten constateren dat er mensen zijn die proberen om op oneigenlijke gronden een bijstandsuitkering te krijgen. Dat heeft het parlement in 1963 niet voorzien. De herziene wet staat bol van artikelen die fraude moeten voorkomen.

Er is dus een vrij sombere reden om tot deze herziening te moeten komen. Van het idealisme en de bevlogenheid is weinig meer over. Toch is mijn fractie positief over de herziening van de wet. Deze wet heeft een hoog liberaal gehalte. Wij zijn het van harte eens met de individuele benadering die uit deze wet spreekt. Wij zijn het ook eens met het toeslagenbeleid op dit punt. Wij zijn het ook zeer eens met de nadruk die wordt gelegd op de verhouding tussen rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigden. Er wordt zeer nadrukkelijk een grote inzet gevraagd om zo spoedig mogelijk in het eigen levensonderhoud te voorzien. De mogelijkheid die de nieuwe wet biedt om de fraude gerichter aan te pakken, is een onderdeel waar de VVD zich achter schaaft en waar wij al lang geleden op hebben aangedrongen. Na deze positieve opmerkingen heb ik toch nog een aantal opmerkingen en vragen, deels kritisch en deels bezorgd.

Om deze wet goed uit te voeren is het essentieel dat bij een aantal gemeentelijke sociale diensten een grondig andere mentaliteit wordt ingevoerd. De tijd van gewoon maar

bijstand geven omdat men zo sociaal bewogen is of om maar van het gezeur af te zijn, is over. Koppen in de krant zoals "Fraude samenwonen gedoogd" in het Algemeen Dagblad van 14 maart jongstleden zijn toch heel bedroevend. "Het onderzoek is te tijdrovend", stelt de krant verder. Wat is dat nu toch voor een verhaal? Moet de overheid niet elke bijstandsaanvraag zeer kritisch bekijken? Behoort zij zich niet bij elke bijstandsaanvraag te realiseren dat door gezamenlijk opgebracht belastinggeld deze uitkering wordt betaald?

In dit verband wil ik opmerken dat het mij zo verbaast dat er een apart orgaan in het leven is geroepen om deze mentaliteitsverandering bij de gemeentelijke sociale diensten te begeleiden, het LVO, het Landelijk veranderingsorgaan genoemd. Ik zou graag van de minister horen wat hij nu eigenlijk van dit instituut verwacht. Hoe lang denkt de minister dat het moet blijven bestaan? Is het eigenlijk niet van de dulle dat zo'n instelling nodig is naast een ongetwijfeld zeer deskundig ministerie en een zeer goed geïnformeerde Vereniging van Nederlandse gemeenten? Dan hebben wij ook nog Divosa, waar alle directeurs in verenigd zijn. Naar ik heb begrepen, is het toch een vrij machtig instituut. Daarvan mag toch zeker verlangd worden dat zij in staat zijn de mentaliteit van de sociale diensten te veranderen. Die mentaliteitsverandering is heel noodzakelijk en essentieel. De sociale diensten zullen niet alleen heel goed moeten kijken wie er wel en wie er niet in aanmerking komt voor bijstand. Het is ook belangrijk dat de aanvragers zeer persoonlijk en zeer individueel behandeld kunnen worden.

Belangrijk voor de goede uitvoering van de wet is ook de mate van gedetailleerdheid van de regelgeving. De VVD-fractie maakt zich daar grote zorgen over. Wij zijn een klein beetje gerustgesteld door de beantwoording van de minister op onze vragen hierover. De minister stelt: het kabinet is het volledig eens met deze leden dat een te gedetailleerde regelgeving haaks staat op het streven naar vereenvoudiging en deregulering en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet te niet doet. Mijn fractie wil de minister toch nogmaals vragen om zeer alert te zijn op deze nadere regelgeving. Ik

Van den Broek-Laman Trip

zou het bijzonder op prijs stellen, als de minister in de Kamer helder zou willen aangeven wat hij voornemens is te doen ten aanzien van nadere regelgeving. Deelt de minister de mening van de VVD dat, als alle mogelijkheden die in de wet staan tot het stellen van nadere maatregelen worden ingevuld, deze wet onuitvoerbaar wordt?

Bijna dagelijks worden wij geconfronteerd met uitspraken, meningen en beslissingen van onze minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Tweede Kamer ten aanzien van de bijstandswet. Ik noem de bijzondere bijstand; ook anderen hebben eraan gerefereerd. De Tweede Kamer voerde daar recent weer een heel debat over. Wat vindt de minister daar nu van? Het is gedecentraliseerd naar de gemeenten en toch worden er op het nationale niveau uitgebreid stellingen betrokken en politieke uitspraken over gedaan. Als ik goed ben geïnformeerd, heeft de minister vorige week beslissingen genomen over het terugvorderen van bijstandsbedragen van ex-echtgenoten. Ik laat in het midden of ik dat nu wel of niet een juist besluit vond. Is het nu reëel dat de minister daar zomaar ± het zal niet zomaar zijn, maar toch ± een besluit over neemt? Veel gemeentebesturen zijn ijverig bezig met het terugvorderen. Lastige ex-echtgenoten lachen nu de gemeentebestuurders hartelijk uit. Realiseert de minister zich wel, welke gevolgen zo'n beslissing heeft? Gaarne krijg ik ook op dit punt een reactie. Ik ben het er natuurlijk van harte mee eens dat het parlement en het kabinet een nadrukkelijke verantwoordelijkheid hebben om te volgen of een wet goed wordt uitgevoerd, maar het gaat erom dat in goede harmonie gaat met degenen die de wet moeten uitvoeren. De VVD-fractie is er in dit verband ook bezorgd over dat deze wet eigenlijk lijkt te zijn toegespitst op de grote gemeenten. Natuurlijk wonen daar de meeste mensen die een beroep op een uitkering doen, maar het is toch belangrijk om ons te realiseren dat kleine gemeenten vaak goed in staat zijn om zeer zorgvuldig met een grofmazige wet te werken. Misstanden in grote steden mogen geen aanleiding zijn voor meer regelgeving. Het is aan de gemeentebesturen om ervoor te zorgen dat de sociale diensten goed toegerust zijn om de wet naar behoren uit te

voeren. Deelt de minister de mening van de VVD-fractie dat de wetgever geen nadere regels moet stellen omdat grote gemeenten problemen hebben met de uitvoering?

Ten aanzien van de invoeringswet heb ik nog een vraag aan de minister. Vanaf 1999 moeten de gemeenten zelf de toeslag van 20% betalen aan degenen die er volgens de gemeentelijke verordening voor in aanmerking komen. Dit geldt ook voor de echt alleenstaande ouder. Is er een relatie tussen het toeslagenbeleid dat gemeenten in die drie overgangsjaren voeren en het bedrag dat zij in 1999 krijgen? Als een gemeente nu zeer veel toeslagen toestaat, krijgt zij dan straks meer dan een gemeente die zeer terughoudend met het verlenen van toeslagen omgaat? Een artikel naar aanleiding van deze vraag in NG-magazine van afgelopen week was buitengewoon boeiend.

Het partnerbegrip is in de herziene wet op een geheel andere manier beschreven dan in de vorige wet. Zoals ik in mijn inleiding al heb gezegd, is de VVD-fractie het eens met de individuele benadering van de mensen die om een uitkering vragen. Maar ik wil de minister toch deelgenoot maken van onze grote aarzelingen over de formulering die nu in de wet terecht is gekomen. Het is voor ons nog steeds een raadsel, ondanks het feit dat de minister getracht heeft in de beantwoording ons dit duidelijk te maken, waarom de eenvoudige definitie van de VNG niet is overgenomen: "Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee of meer meerderjarige hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, tenzij het toepassen van dit beginsel, gelet op de omstandigheden van betrokkenen, kennelijk onredelijk moet worden geacht." Dan kan worden uitgegaan van het gegeven dat wanneer men er samen woont, men kennelijk bij elkaar hoort. Door alle uitzonderingen die in de wet worden aangegeven, wordt de uitvoering voor gemeenten zeer ingewikkeld. Graag verneem ik de argumentatie van de minister op dit punt.

Met belangstelling hebben wij de schriftelijke discussie gevolgd van de minister met de CDA-fractie over de strijdigheid met de Grondwet naar aanleiding van artikel 3, lid 3. Wij zijn het met de minister eens dat de wetstekst geenszins afbreuk doet aan de grondwettelijke waarborg om,

waar nodig, van overheidswege in de minimaal noodzakelijk bestaanskosten te voorzien. De casusposities die de CDA-fractie heeft genoemd, zijn zeer gecompliceerd. De vragen daarover zijn beslist niet gemakkelijk te beantwoorden. Mijn fractie vond de discussie daarover boeiend. Tegelijkertijd werd duidelijk dat met deze wet niet alles op rijksniveau geregeld kan worden. Ook de inbreng van de CDA-fractie van vandaag gaf mij met nadruk weer dat gevoel. Ik hoop van harte dat de minister niet antwoordt op de vragen van de CDA-woordvoerder hieromtrent. Doet de minister dat wel dan zorgt hij daarmee voor een soort jurisprudentie waarmee de gemeenten niet uit de voeten kunnen. Laat de uitwerking maar over aan de gemeenten. In ongeveer 620 gemeenten zal dit geen problemen opleveren. De besturen van die gemeenten weten precies om welke gevallen het gaat. Men kent exact de noden en weet wat de mogelijkheden zijn om problemen zelf op te lossen. Daarvoor moet de wet ruimte blijven bieden.

Voorzitter! Ik wens de minister en ook de gemeentebestuurders toe dat de ongeveer 80 centimeter dikke stapel papier die nodig was voor de herziening, leidt tot een goed uitvoerbare wet. Ik hoop dat deze herziening het resultaat zal hebben dat wij er allen van verwachten. Mijn fractie zal deze wet steunen.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Oud-minister De Vries inaugureerde vorige week als hoogleraar in Rotterdam en hij was zo vriendelijk, ook mij zijn rede toe te sturen. Op pagina 33 daarvan gaf hij een typering van de wijze waarop we in het verleden de vaderlandse sociale zekerheid hebben opgebouwd. Er zijn twee houdbare modellen van sociale zekerheid denkbaar, aldus De Vries. Het ene kent een gemakkelijke toegankelijkheid in combinatie met een laag uitkeringsniveau. Het tweede model gaat uit van een strenge bewaking van de toegangspoort, maar kent een gunstig uitkeringsniveau. In Nederland hebben we de vergissing begaan dat we de "aardige" kanten van beide modellen hebben willen verbinden: relatief gunstige voorwaarden en een niet al te argwanende toegangstoets.

Veling

Ik denk dat de schets van prof. De Vries juist is. Interessant is, welke consequenties zijn analyse heeft voor de herziening van de sociale zekerheid. Hij kiest zelf voor opschuiven van het stelsel in de richting van het tweede model: de uitkeringsniveaus op een redelijk peil houden en de toegang goed bewaken. Deze gedachtengang spreekt ook mij aan. En daarom ben ik geneigd, de uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel "herinrichting ABW" te waarderen. Het gaat om een recht op bijstand voor alle Nederlanders om te voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften, te realiseren in een voorziening "op maat" vanuit de gemeenten. En daarnaast is er meer helderheid in de regels nodig, zodat misbruik moeilijker wordt.

Op dat tweede aspect kom ik straks terug. Eerst spreek ik mijn verontrusting uit over de groeiende armoede in ons land. Daarover spreken is geen overbodige luxe. Ook recentelijk heeft onderzoek weer aangetoond dat dit stond vanmorgen in de krant dat de groep Nederlanders die echt onder een redelijk bestaansminimum zakt, groter wordt. Het gaat dan met name om mensen die langdurig op een minimumuitkering zijn aangewezen en die hoge woonlasten hebben. En het is een feit, de noodzakelijke uitgaven voor het levensonderhoud worden hoger. Dit moge procentueel tamelijk onschuldig lijken, maar voor mensen op het minimumniveau kunnen grote problemen ontstaan. Zoals gezegd, over dit probleem spreken, is geen overbodige luxe die slechts herinneringen oproept aan een "soft" verleden.

Nu kunnen gemeenten dat al vooraf redenen is dat een extra uitkering toekennen. Maar daar zijn twee problemen mee. Het eerste is dat tot nu toe gemeenten nogal eens geld overhielden van hun budget voor bijzondere bijstand. De betrokkenen zijn blijkbaar lang niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden. Het tweede probleem is dat structurele problemen eigenlijk via een recht van burgers moeten worden opgelost. In het geval van structureel hoge lasten zou dat moeten gebeuren. Ik denk daarbij ook even aan de toekomst, wanneer de veel lagere kinderbijslag grotere gezinnen structureel problemen zal gaan bezorgen. In de memorie van antwoord wordt daar zeer laconiek

over gedaan. Kinderen kosten geld, en meer kinderen kosten meer geld; daarvoor kiezen mensen toch, zo wordt gesteld. Wanneer gemeenten dan bijstand op maat moeten verlenen, voorzie ik een meer of minder subtiele druk om de gezinsgrootte toch maar beperkt te houden. Ver gezocht? Dezer dagen verscheen een bericht in de krant over een sociale dienst die een moeder in een gezin dat van een bijstandsuitkering afhankelijk was, ronduit kapittelde toen ze opbiechtte dat ze in verwachting was van een derde kind. Wil de minister zijn visie op deze problemen geven?

Ik wil nu iets zeggen over de merites van het herinrichtingsvoorstel op het andere front. Kan het voorstel helpen voorkomen dat uitkeringen of te hoge uitkeringen terechtkomen bij mensen die er geen recht op hebben? Het meest in het oog springen hier natuurlijk de bepalingen omtrent de gezamenlijke huishouding in artikel 3. Daarover is in de gedachtenwisseling met deze Kamer als heel wat casuïstiek uitgewisseld. Ik wil vanuit een wat grotere afstand beginnen.

In de laatste decennia is er in de Nederlandse samenleving veel veranderd. Onder andere is onmiskenbaar dat samenlevingsrelaties aanmerkelijk minder stabiel zijn geworden. In bepaalde kringen is deze verandering als een bevrijding toegejuicht. Er zijn vele en veelsoortige relaties mogelijk. En het roer kan ook nog zes maal om, om met een titel van een boek van Maarten 't Hart te spreken.

In christelijke kring is steeds heel kritisch gekeken naar deze ontwikkeling. Aanvankelijk werd de zorg van die groepering door het verlichte deel der natie als bekrompen en "zedemeesterig" afgewezen. Maar niemand kan er meer onderuit. De instabiliteit van zorgrelaties is een serieus sociaal probleem, al was het maar voor de kinderen. De reacties op een recentelijk door het GPV gepubliceerd rapport over het gezin wijzen daarop. De lacherige sfeer van voorheen is echt voorbij.

Hoe moet het nu verder? Mijn politieke groepering heeft altijd gepleit voor publieke erkenning van huwelijk en gezin. Er is geen enkele reden om te twifelen aan de actualiteit van dat pleidooi. Feit is echter dat er tal van verschillende vormen van samenlevingsrelaties bestaan. In tal van wetten zijn

bepalingen te vinden die aan die relaties gevolgen verbinden. Sommigen vinden dat het in die bepalingen gaat om restjes verouderd denken die ons nog scheiden van een volstrekt geïndividualiseerde openbare samenleving. Mij dunkt dat deze commentatoren bezig zijn in het donker hun ongerustheid weg te fluiten. Individualisering is toch bevrijding?

Naar mijn overtuiging zijn wij de fase waarin individualisering vergroting van vrijheid betekende allang gepasseerd. Vrijblijvendheid is misschien tijdelijk aardig voor de gezonde welvarende Nederlander, maar mensen zijn op elkaar aangewezen en dan door dik en dun. Misschien is het tijd om een samenhangende regeling te maken die mensen stimuleert, hun verantwoordelijkheid te nemen wanneer zij kiezen voor een niet-huwelijkse vorm van partnerschap, waarbij de aard daarvan uit het perspectief van de overheid buiten beschouwing kan blijven. De regering heeft destijds in haar reactie op het rapport van de commissie-Kortmann laten weten, weinig te voelen voor een "lichte registratie" van relaties. De reden daarvoor is wel te begrijpen. Een selectief en calculerend gebruik van registratie kan ongewenste gevolgen hebben. Het zou bijvoorbeeld dat en nu ben ik terug bij het voorliggende wetsvoorstel dat onvoldoende soelaas bieden bij het toekennen van een bijstandsuitkering die is toegesneden op de levenssituatie van mensen. Ik ben geneigd, ermee in te stemmen dat dat aangezien het gaat om een basisvoorziening als de bijstand dat niet te ontkomen valt aan een feitelijke beoordeling van het bestaan van zoiets als een gezamenlijke huishouding. Hoewel ik dat met de CDA-fractie dat erken dat er allerlei haken en ogen vastzitten aan de omschrijving van "gemeenschappelijke huishouding" in artikel 3, denk ik dat de keuze voor een zoveel mogelijk geobjectiveerde norm juist is.

Graag krijg ik een reactie van de minister op de vraag of het niet juist zou zijn, een dergelijk partnerschapsbegrip in een breder kader te zetten, bijvoorbeeld door daaraan expliciet een wederzijdse onderhoudsplicht dat wat mij betreft ook na beëindiging van de samenwoning dat de verplichting tot evenredige bijdrage in de kosten van de huishouding en een regeling met betrekking tot de tijdens

Veling

de samenwoning ontstane vermoegensaanwas en schulden te verbinden. Ik weet wel dat dit gemakkelijker gezegd is dan gedaan en vermoedelijk kan de regeling in het huidige wetsvoorstel niet zonder meer als basis dienen voor zo'n regeling. Een zekere notie van duurzaamheid zou bijvoorbeeld niet gemist kunnen worden. Het zou echter goed zijn als de discussie over een structurering van de samenleving zo op een breed front werd voortgezet. Wij zouden het dan niet alleen hebben over mensen, al dan niet in partnerschap, die op uitkeringen zijn aangewezen. Terugtrekken van de overheid is allang geen vanzelfsprekend motto meer.

Ik zei dat ik van een wat grotere afstand de kwestie van het samenwoningsbegrip in de bijstand wilde benaderen. Het voordeel van zo'n benadering lijkt mij dat de aandacht niet slechts valt op bijstandsgerechtigden, wier leven onder de loep moet. Het zou gewoner moeten worden, in een samenwoningsverbintenis verantwoordelijkheden jegens elkaar te aanvaarden, daartoe aangemoedigd door een overheid die zich niet moet laten terugdringen in de rol van een EHBO'er die alleen toeschiet als een individu zich niet meer redden kan.

Mijnheer de voorzitter! Ik keer nu terug tot de regeling van de bijstand zelf. Zoals gezegd, vind ik de richting waarin gezocht wordt begrijpelijk. Wel blijf ik moeite houden met de bepaling van een onweerlegbaar rechtsvermoeden als grond voor de weigering van een uitkering of van een toeslag. De Raad van State heeft daarover in zijn advies op 3 maart 1994 op de nota van wijziging al kritische opmerkingen gemaakt. Het kabinet antwoordde destijds met begrip op die kritiek. In het nader rapport op pagina 5 staat: de situaties waarin zonder meer een gezamenlijke huishouding wordt verondersteld, zijn immers zodanig gekozen dat er redelijkerwijs geen enkele twijfel kan bestaan aan het voeren van een gezamenlijke huishouding. Hebben de casusposities van de CDA-fractie toch in ieder geval niet aangetoond dat deze uitspraak wat al te stellig is? In de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer wijst het kabinet \pm mede daarom \pm op artikel 13, lid 4, waarin voor de gemeente de mogelijkheid wordt geopend om uitzonderingen te

maken. Maar hier wringt mijns inziens iets: er is inderdaad "redelijkerwijs geen enkele twijfel mogelijk" of er moet toch ruimte zijn voor verweer tegen een rechtsvermoeden op grond van een toch niet in alle gevallen heldere bepaling. Dit probleem moet serieus genomen worden, juist ook omdat de bijstand het "vangnet" in ons stelsel van sociale zekerheden is. Wat is de mening van de minister over mijn conclusie?

Ik sluit af met een concrete vraag over de passage in de memorie van antwoord aan onze Kamer op pagina 26. De minister meldt daar dat het kabinet een "regionaal experiment bijstand" wil opzetten om in stadsprovincies de mogelijkheden te onderzoeken voor een adequaat bijstandsbeleid. Dat wil zeggen: een beleid dat het bijstandsvolume kan terugdringen. Kan de minister de ideeën hieromtrent nader toelichten? Met belangstelling wacht ik het antwoord van de minister af.

□

Mevrouw De Savornin Lohman (D66): Voorzitter! Wie de geschiedenis van de totstandkoming van de Algemene bijstandswet nog eens naleest, bijvoorbeeld in de studie van Hueting en Ney, beseft de enorme structuurverandering waar ons land zich sinds de komst van de bijstandswet \pm zo midden jaren zestig \pm in bevindt. De bijstandswet bracht indertijd een definitief eind aan het traditioneel charitatieve werk van kerken en particuliere organisaties. Vanaf dat moment is de Staat de financiële kant van die taak gaan overnemen en kregen burgers rechtsaanspraken. Dat het niet alleen om geld ging, blijkt uit de belangrijke taak die werd toegedacht aan het maatschappelijk werk. Er kwam een speciaal ministerie voor het maatschappelijk werk. De totstandkoming van de bijstandswet gaf niet alleen minister Klompa een gelukkig gevoel. Dat gevoel werd gedeeld door iedereen die zich politiek inzette voor positieverbetering van de minder draagkrachtigen, waarbij het uitgangspunt is dat in Nederland mensen geen armoede hoeven te lijden. Sterker nog, zij kunnen nog genieten van het leven door opleidingen, cursussen en dergelijke. Dat laatste is allang niet meer het geval. De leuke dingen zijn eraf.

Ik ga terug naar het begin van de jaren zeventig. Hoewel het begrip "calculerende burger" nog niet was uitgevonden, heeft de bijstandswet dat gedrag wel opgeroepen. Waarom een lastige oude vader in huis houden als de man zelfstandig kan wonen met een bijstandsuitkering? Waarom de knellende huwelijksband handhaven wanneer de Staat alimentatie gaat betalen? Ik herinner mij nog dat ik destijds als advocaat een Katwijkse visser probeerde te pakken te krijgen om alimentatie voor zijn vrouw te betalen. Ik werd door de rechter terechtgewezen: mevrouw, waarom doet u al die moeite; zij kan toch bijstand krijgen? Ook de rechter calculeerde dus en natuurlijk liepen de gemeenten voorop in het calculeren. Dezelfde situatie deed zich voor bij de Arbeidsongeschiktheidswet. Het zijn niet eens de burgers, het zijn de instellingen, de organisaties die misbruik maken van een wet. Ambtenaren kochten tal van problemen af. De rekening werd immers elders gepresenteerd en zo waren zij bevrijd van lastig loketgedrag. Aan de andere kant roept juist die onverschilligheid in de uitkeringspraktijk weer calculerend gedrag van burgers op. Een gebureaucratiseerde, op schrift geraakte, onpersoonlijke uitkeringsfabriek leidt tot het euvel van "civil indifference". Lodewijk Brunt laat dit zien in zijn studie naar de achtergrond van uitkeringsfraude. Deze studie zal de minister ongetwijfeld bekend zijn. De enorme stijging van de werkloosheid en de toestroom, eerst van mensen uit Suriname, later uit tal van andere landen, zijn ontwikkelingen waardoor de bijstand in toenemende mate onder druk kwam te staan als openeindfinanciering. Herijking was geboden. We zijn met die herijking al weer een jaar of vijf bezig. De minister heeft gezegd dat het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen, eigenlijk alweer ingehaald is door de gebeurtenissen. Betekent dit dat wij er niet te veel aandacht aan hoeven te besteden? Immers, een nieuwe regeling ligt alweer in het verschiet?

Mijnheer de voorzitter! De fractie van D66 wil graag een duidelijke uitspraak van de minister op dit punt. Is het inderdaad de bedoeling om de bijstand mee te nemen in de algehele herziening van het sociale-zekerheidsstelsel, een

De Savornin Lohman

herziening die de minister ± als ik het juist heb ± heeft aangekondigd voor volgend jaar? Of blijft de bijstand daarbuiten? Dat lijkt me ook heel moeilijk, maar het is in het bijzonder van belang in verband met de evaluatie van deze wet. Wat is daarvoor het beoordelingskader? Wordt dit wetsvoorstel als een tijdelijke wet gezien die vooral een bezuinigingsdoel dient, namelijk het binnenhalen van die 380 mln.? Of gaat het echt om veel meer, zoals beter maatwerk door de grotere autonomie van de gemeente, minder fraude door scherpere definities, een grotere betrokkenheid van de uitkeringsgerechtigden door cliëntenraden en een grotere doorstroom naar de arbeidsmarkt door verbeterde samenwerking met de GAB's? Om te kunnen nagaan wat er van deze pretenties terechtkomt, is het zaak om deze wet buiten de stelselherziening te houden, zodat een degelijke evaluatie mogelijk is. Met andere woorden: onze vrees is dat deze niet wordt afgewacht en dat er tussentijds op allerlei fronten nieuw beleid tot stand komt. En daardoor zullen we dan nooit weten of deze wet al die pretenties kan waarmaken. Op die manier kan het bestuur niet leren van zijn fouten of van zijn geslaagde interventies, want dit laatste is mirabile dictu ook nog mogelijk.

Mijnheer de voorzitter! Ik zal nu een aantal kritiekpunten noemen die, voor zover mij bekend, ook leven bij de VNG.

In de eerste plaats de uitvoering in medebewind. In de laatste versie van de wet is de eigen beleidsruimte voor de gemeente nog behoorlijk ingeperkt. De gronden daarvoor waren: rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, het eeuwige spanningsveld waar je met dit soort wetgeving in verkeert. Als je nu echter ziet wat er van de eigen beleidsruimte van de gemeente overblijft, behalve dan de bijzondere bijstand, is dit toch wel heel weinig. Het gaat slechts om de groep alleenwonende alleenstaanden. Deze maakt zo'n 20 à 30% van het bestand uit. Het gaat dan om toeslagen tot maximaal 20% van het minimumloon.

Een ander punt is dat de uitvoeringsvoorschriften al enkele honderden artikelen schijnen te bevatten, waardoor de gemeente in feite weinig ruimte over heeft om maatwerk te leveren. Daarentegen gaan de gemeenten in de toekomst

wel een veel groter deel van de bijstand zelf betalen. De financiële verhouding van 90/10% wordt vanaf 1 januari 1999 78/22%. Mijn vraag is: Is het behoorlijk bestuur om verantwoordelijkheid te geven zonder de noodzakelijke instrumenten te verschaffen?

Een volgend kritiekpunt betreft de arbeidsbemiddeling. Het is naar ons idee een illusie te denken dat mensen in de bijstand, als ze maar een beetje hun best doen, werk kunnen vinden. We weten dat het voor driekwart van de gevallen in de bijstand om vrouwen gaat, merendeels met kleine kinderen. Zij krijgen nu een arbeidsplicht opgelegd. Frustrerend, niet alleen voor de betrokkenen, maar ook voor de dienst, die een onmogelijke taak moet uitvoeren. Uit een proefproject in Amsterdam-Oost blijkt dat de helft van de bijstandsgerechtigden onbemiddelbaar is. Wanneer komt het moment dat dit wordt aanvaard, zouden we de minister willen vragen? En wanneer zal ervan worden afgezien om deze mensen voortdurend op te jagen?

Een derde kritiekpunt, waar in dit huis al van verschillende kanten op is gewezen, betreft het krakemikkige partnerbegrip. Ik wil er niet te veel over zeggen. De minister krijgt alle gelegenheid om de geleverde kritiek te pareren. Ik zou alleen willen zeggen: Laat hij eens praten met de leden van de rechterlijke macht. Hij heeft in de schriftelijke voorbereiding verwezen naar de uitgebreide jurisprudentie die hierover is ontstaan. Wie echter zijn oor te luisteren legt bij de rechterlijke macht en bij de Raad van State, weet dat er met groot verlangen wordt uitgezien naar een oplossing van de kant van de wetgever. Het gaat dus niet aan om als wetgever nu weer te zeggen: Kijk maar naar de rechter, want hij weet er zo vreselijk goed weg mee. Het begrip is dan te poly-interpretabel. Dat betekent dat er een heleboel ruis in het bestuur zit, waarover vervolgens in een aantal gevallen bij de rechter uitspraken uitgelokt kunnen worden. Dit is echter geen goede verhouding wetgever-rechtspraak.

Er is inmiddels een regeringsstandpunt over het rapport van de commissie-Kortmann. De minister heeft gezegd dat er een interdepartementale werkgroep is ingesteld over deze materie. Dat is meestal goed voor een absolute stilstand. Ik

herinner me dit van ander facetbeleid, zoals de vrouwenemancipatie en dergelijke. Zodra iets ondergebracht is in een interdepartementale werkgroep, weet je zeker dat er niets meer gebeurt. Is dat in dit geval ook zo? Of heeft de minister fiducia in deze oplossing?

Het is heel mooi om de instelling van de cliëntenraden ineens weer aan de autonomie van de gemeente over te laten. Dit punt is nu zo in de wet gekomen. Ons verzoek is om dit punt expliciet bij de evaluatie te betrekken en te bekijken of instellingen, sociale diensten die een cliëntenraad hebben ingesteld, ook een betere relatie met hun cliënten hebben. Onze suggestie is om het onderzoek ook uit te breiden naar de cliënten zelf.

Voorzitter! Wij hebben vandaag een brief gekregen die mij heeft verontrust. Deze brief komt van een aantal bewonersorganisaties van bejaardentehuizen, verpleeghuizen en gehandicapteninstellingen. In deze brief gaat het om een punt dat niet aan de orde is geweest bij de behandeling in de Tweede Kamer, namelijk het zak- en kleedgeld van de bewoners. Niemand heeft nog op dit punt gewezen, vandaar dat ik het hier ter sprake breng.

Het is bekend dat er door allerlei wetgeving ± de gehandicaptenwet, de eigen bijdrage in de AWBZ ± zo bekibbeld wordt op het kleine beetje zakgeld van deze mensen, dat de leefomstandigheden zo verschrompen dat deze onder het niveau komen dat wij in Nederland juist achten. Er wordt in deze brief gezegd dat het huidige normbedrag voor de zakcentjes 34% is. Dit is nog gebaseerd op gegevens van 1970. Er is een budgetonderzoek verricht. Daaruit blijkt dat het nieuwe normbedrag rond de 45% zou moeten liggen. De vraag aan de minister is expliciet of hij op korte termijn een herberekening wil maken voor personen die in zorginstellingen verblijven en of hij zo nodig het normbedrag wil aanpassen.

Een zelfde cri du coeur komt van deze kant. Er is vastgesteld dat alleenstaanden in tehuizen op 60% zitten en niet op 70%. Ook dit is bijna niet meer verantwoord, gezien de toch al minimale situatie van deze groep.

Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie wil ten slotte deze openbare behandeling gebruiken om het principiële punt aan de orde te

De Savornin Lohman

stellen van de rechtsgrond voor de bijstand. Naar ons idee ± we hebben hierover al eerder gesproken, namelijk bij de behandeling van de notitie Overgangsrecht ± is er de laatste jaren zeer veel gerommeld met de sociale-zekerheidswetgeving, met als hoofddoel het binnenhalen van bezuinigingen. Hierdoor is de principiele kant, namelijk de grondslag van de verschillende regelingen, uit het zicht verdwenen. Nu eens wordt geredeneerd vanuit de verzekeringsgedachte, dan weer vanuit de reële behoefte. Nu eens is het een individueel recht, dan weer is het gekoppeld aan een gezin of een partnerrelatie. Het voert te ver om deze materie hier uit te werken. Wij willen er echter op aandringen dat bij de herziening van het stelsel ± ik kom dan eigenlijk weer op mijn eerste punt terug ± een principiele en niet louter een pragmatische invalshoek wordt gekozen. Ik zeg dat niet omdat mijn partij pragmatisme schuwt, maar juist omdat de werkbaarheid van het stelsel afhankelijk is van de legitimiteit en van de mate waarin het rechtvaardig wordt ervaren door de mensen.

Deze wet gaat uit van het geïndividualiseerde principe, dat tegelijkertijd wordt ondergraven, omdat het uitgangspunt het gezin is en een onduidelijk partnerbegrip. Van een dergelijke "ongelukkige" benadering die alleen tot verwarring aanleiding geeft bij de burger, zouden wij af moeten.

Voorzitter! Ik keer terug naar het punt waarmee ik deze beschouwing ben begonnen. Is dit een tijdelijk wet, waardoor de bezwaren als "tijdelijke zonden" kunnen worden beschouwd, of moet deze wet de komende misschien vijf of tien jaar de uitkeringspraktijk bepalen? Als dat laatste het geval is, verwacht onze fractie nog de nodige uitleg van de minister, waarbij hij ook de evaluatiepunten dient te betrekken.

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Op 1 januari 1965, ruim dertig jaar geleden, trad de Algemene bijstandswet in werking ter vervanging van de Armenwet uit 1912. Bijstandsverlening werd een rechtsplicht van de overheid. Dat was een forse stap vooruit.

In 1974 kwam het Bijstandsbesluit landelijke normering tot stand met all-in-normen, afgeleid van het

wettelijk minimumloon. Ook dat was een forse stap vooruit. Vanuit die all-in-norm werd men geacht, alle algemeen noodzakelijke bestaanskosten te kunnen dekken. Binnen die all-in-norm bestaat er een overigens krappe marge van individuele keuzevrijheid. De normsystematiek was overzichtelijk. Er was sprake van drie normbedragen: 100%, 90% en 70% van het minimumloon, terwijl voor jongeren beneden de 23 jaar de normbedragen werden afgeleid van het minimumjeugdloon.

Toch ging het om verschillende redenen al vrij snel daarna mis. Door de massawerkloosheid liep het bijstandsvolume snel op, ook met groepen waarvoor de ABW niet of nauwelijks bedoeld was. De sociale diensten werden vooral uitkeringsfabrieken. Controle, begeleiding en activering raakten op de achtergrond. De bijstandswet werd voorwerp van bezuinigingen en moest soms ook bezuinigingen elders opvangen. Zo werd de ABW opgescheept met een overbruggingsuitkering, een toeslag voormalige eenoudergezinnen, woningdelerskorting en ten slotte met een apart en complex uitkeringsregime voor jongeren en schoolverlaters zodat wij nu in totaal 27 landelijke bijstandsnormen kennen.

Samenlevings- en relatiepatronen waaierden verder uiteen zonder dat de wetgever daar goed raad mee wist. De calculerende burger benutte de ontoereikendheid van de controle ten eigen voordele. De rijksoverheid die voor 90% van de kosten opdraait, overspoelde de gemeenten met een vloedgolf van circulaire en oekazes en droeg iedere vrijmoedige gemeentelijke interpretatie van de bijstandswet ter vernietiging aan de Kroon voor.

Rijksoverheid en gemeenten wantrouwen elkaar. De GSD wantrouwde de cliënten en vice versa etcetera. Via bureaucratisch administratieve maatregelen wordt het geheel nog geregeerd, maar voor een deel is dat een schijnbeheersing en een schijnlijkheid. Aldus een vrij gangbaar beeld dat op onderdelen natuurlijk overdreven is. Aldus is het systeem toch wat vastgelopen.

De bijstandswet moest dus heringericht worden. Drie jaar na de indiening daarvan staan twee nieuwe wetsvoorstellen hier ter discussie. In de voorgestelde nieuwe bijstandswet is er sprake van een verbeterde systematiek en wordt een deel van de jurisprudentie en pseudowetge-

ving in de wettekst zelf geïncorporeerd. Er wordt veel meer accent gelegd op de handhavingsproblematiek en de bevordering van een zelfstandige inkomensvoorziening en/of sociale activering krijgt meer ruimte.

Een volgende majeure verandering bestaat uit een grotere beleidsvrijheid van de gemeenten die de bijstand in medebewind uitvoeren. Die grotere beleidsvrijheid wordt na een overgangsregime gekoppeld aan een grotere financiële verantwoordelijkheid. Zelf ben ik van huis uit een gematigd centralist, zeker als het om de inkomens op minimumniveau gaat. Ik hecht sterk aan rechtsgelijkheid tussen personen in gelijke omstandigheden, ongeacht de woonplaats. Ik moest daarom enige aarzeling overwinnen voordat ik akkoord ga met de vervanging van onderdelen van de landelijke norm door een systeem van gemeentelijke toeslagen.

Ik realiseer mij echter heel wel dat de formulering van medebewind door de gemeente extreem geïmpliceerd is door een verregaande detaillistische bemoeizucht van de rijksoverheid. Ik zie ook in dat er meer sprake is van decentralisatie naar de gemeente en vaak steun ik die. Ik zie ook wel in dat er sprake is van sterk uiteenlopende gemeentelijke belastingen, tarieven en voorzieningen. Ik acht een nauwkeurig afstemming van de bijstand op gemeentelijk woningtoewijzingsbeleid, kwijtschelding van lokale belasting ± waarvoor de ruimte binnenkort weer vergroot wordt ± gemeentelijk minima- en voorzieningenbeleid een pluspunt. Ik geef voorts ook wel toe dat differentiatie van woonvormen en leefpatronen in elk geval centraal niet meer via regelgevingen op te vangen zijn. Ik ben daarom geneigd, die herschikking van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten en herschikking van financiële middelen toch maar positief tegemoet te treden, mede omdat het gemeentelijk toeslagenbeleid in de wet wel duidelijke normen en ijkpunten heeft.

Op enkele onderdelen zoals een versoepeling van de voorschriften bij bijzondere bijstand ben ik zelfs uit volle overtuiging voor een grotere gemeentelijke beleidsvrijheid. Bijzondere bijstand voor bijzondere situaties leent zich uit de aard der zaak niet voor strikte landelijke

Van de Zandschulp

normering. Ik neem er kennis van dat het kabinet de herinrichting van de bijstandswet opzadelt met een ombuigingstaakstelling van ongeveer 400 mln. Ik neem dat met een schep zout. Dat er in de uitvoering van de bijstandswet de nodige ruis zit, lijkt mij evident. Dat de nieuwe ABW de uitvoeringsorganisatie meer mogelijkheden geeft om die ruis eruit te halen, is een winstpunt. Ik verwacht daarvan ook wel een opbrengst van enige substantiële omvang, maar het lijkt mij volkomen speculatief om daarvoor nu al een bedrag in te boeken.

Naast de handhaafbaarheid en de activeringsfunctie is er nog een groot maatschappelijk probleem dat meer aandacht vraagt: het probleem van de armoedebestrijding. Na een jarenlang achterblijven van de uitkeringen bij de gemiddelde loonontwikkeling is dit een urgent maatschappelijke probleem. De nieuwe Algemene bijstandswet heeft slechts een zijdelingse relatie met dit probleem die niettemin wel van belang is. Betere handhaafbaarheid en uitstroombestrijding scheppen meer mogelijkheden voor een goed minimabeleid, waaronder een herstel van de koppeling.

Vooraf drie categorieën bijstandsafhankelijken raken steeds meer in de klem: de zeer langdurig bijstandsafhankelijken, bijstandsafhankelijken met kinderen en bijstandsafhankelijken met hoge woonlasten. In het voorlopig verslag kondigde mijn fractie nog aan dat wij armoedebestrijding een belangrijk onderdeel van dit debat zouden maken, maar de laatste weken heeft de Tweede Kamer zich met dit onderwerp uitvoerig beziggehouden. Daarbij zijn suggesties gedaan ter zake van ruimere mogelijkheden voor een beroep op de bijzondere bijstand door langdurig bijstandsgerechtigden, suggesties inzake schuldsanering en verruiming van het gemeentelijk kwietscheldingsbeleid. Ik sluit mij bij die suggesties aan.

Bij het handhavingsbeleid verwacht ik vooral veel van een grondig en zeer zorgvuldig intakebeleid, maar ook het gemeentelijke toeslagenbeleid, de striktere aantoonplicht, verificatie en gegevensuitwisseling kunnen bijdragen aan een betere handhaving van de bijstandswet.

Een onderdeel kent mijns inziens echter niet of nauwelijks verbetering:

het weerbarstige, privacy- en fraudegevoelige begrip "gezamenlijke huishouding". In de nieuwe bijstandswet wordt het maar eens geprobeerd met de nieuwe begripsomschrijving. Broers en zussen kunnen nu ook een gezamenlijke huishouding voeren, maar voor het overige deel van de nieuwe begripsomschrijving zie ik nauwelijks enig verschil met de oude omschrijving. Het kabinet spreekt van "verduidelijking" maar voor mij is er niet veel duidelijker geworden.

Er is echter wel een substantiële toevoeging gedaan. In een geheel nieuw artikellid wordt voor een aantal evident geachte situaties de constructie van een onweerlegbaar rechtsvermoeden geïntroduceerd. In vier typen van situaties kan de gemeente, zonder nadere bewijsvoering en zonder mogelijkheid voor de cliënt om tegenbewijs te leveren, dus zonder meer van een gezamenlijke huishouding uitgaan. Ik erken dat het in deze vier typen van situaties veelal om evidenties gaat, in 99 van de 100 gevallen of misschien wel in 999 van de 1000 gevallen. Ik vind het daarom wel acceptabel om af te zien van een bewijsplicht voor de gemeente. Voor mijn rechtsgevoel is het echter een brug te ver als cliënten geen tegenbewijs mogen leveren. Ik ben geen geschoold jurist en tot mijn spijt ben ik hierover ook nog geen rechtsgeleerd betoog tegengekomen. In de nadere memorie van antwoord aan deze Kamer geeft het kabinet een paar andere voorbeelden van een onweerlegbaar rechtsvermoeden in bestaande wetgeving. Ik vind die voorbeelden qua zwaarte en ingrijpendheid volstrekt onvergelijkbaar.

Ik zei al dat ik onderschrijf dat er in die vier genoemde situaties in het algemeen sprake is van evidenties. Er zijn echter ook casusposities bestaanbaar waar die evidentie ontbreekt. Ik noem er nu één, die zowel gruwelijk als onwaarschijnlijk is, maar wel bestaanbaar.

Jan en Marie delen de voorkeur, maar hebben daarachter elk een eigen etage met basisfaciliteiten. Verder hebben zij nauwelijks iets gemeen. Jan is RWW-gerechtigd, Marie verdient het minimumloon. In een dronken bui maakt Jan zich schuldig aan verregerende ongewenste seksuele handelingen tegenover Marie, die als gevolg daarvan zwanger raakt. Om emotionele en principiële redenen

besluit Marie haar zwangerschap uit te dragen. Op grond van de letterlijke wettekst wordt Marie nu gedwongen om haar verkrachter de facto te onderhouden; althans, de uitkering van Jan wordt ingetrokken. Er is sprake van een hoofdverblijf in dezelfde woning en uit de "relatie" is een kind geboren.

Voor dit schrijnende geval is er een "escape", aldus de nadere memorie van antwoord. Op grond van het individualiseringsprincipe kunnen B en W namelijk afwijken van het principe van de gezinsbijstand. Dat klopt, maar dit individualiseringsartikel bevat een bevoegdheid van B en W, geen rechtsmiddel voor Marie.

Er is nog een tweede "escape" denkbaar, echter alleen voor diegenen die hun wetten kennen. Marie is namelijk niet verplicht om de verwekker van haar kind te identificeren. Ik vind deze "escape" wel praktisch maar ook dubieus. Van de vier soorten evidenties in artikel 3, lid 3, zijn er enkele duidelijk en controleerbaar maar berusten er twee op bluf van de wetgever. Dat zijn bij een hoofdverblijf in dezelfde woning deze situaties: er is uit de relatie een kind geboren maar de verwekker hoeft niet bekend te zijn, of er is een samenlevingscontract dat mede een bijdrage aan de huishouding omvat, maar dat samenlevingscontract is geen door de gemeente opeisbaar document. De argeloze of scrupuleuze cliënt verschaft die gegevens; de minder scrupuleuze burger die de wetten kent, verzwijgt het vaderschap of het samenlevingscontract.

Ik heb tegen de formulering van artikel 3, lid 3, dus twee bedenkingen. De onmogelijkheid om tegenbewijs te leveren acht ik rechtens aanvechtbaar en enkele van de evidenties berusten meer op bluf dan op feitelijkheid. Met dit artikellid verwerft de calculerende overheid wellicht een tijdelijke voorsprong, althans een verkleining van de achterstand op de calculerende of frauderende burger. De vraag is echter of zo'n wapenwedloop tussen calculerende burger en calculerende overheid niet in een Pyrrusoverwinning moet uitmonden. De voorgestelde wettekst is structureel niet bevredigend. Het ene lapmiddel wordt vervangen door een ander lapmiddel. Ik erken dat de bijstand juist op dit onderdeel kwetsbaar is en dat een bevredigende oplossing

Van de Zandschulp

op dit moment niet direct voorhanden is.

Bij de debatten over de stelselherziening in het najaar van 1986 heb ik hier de suggestie gedaan om alle voor- en nadelen van een geregistreerd partnerschap voor ongehuwd samenwonenden eens grondig te inventariseren, de verkokering voorbij. In die variant biedt de overheid aan alle ongehuwd samenwonenden of woningdelenden een keuzemogelijkheid om via registratie in alle wet- en regelgeving over de hele linie met gehuwden gelijkgesteld te worden dan wel als alleenstaande beschouwd te worden.

Zo'n keuzevariant moet wel een reële afweging bieden. Dat wil zeggen dat op wat langere termijn potentiële voor- en nadelen elkaar in evenwicht moeten houden. De introductie van zo'n keuzevariant zou dan ook bij voorkeur moeten worden gevolgd door andere instanties, zoals de CAO-partijen als het om het nabestaandenpensioen in aanvullende pensioenregelingen gaat. Wie opteert voor een geregistreerd partnerschap, heeft de potentiële voordelen van bijvoorbeeld de overdracht van de basisaftrek, het nabestaandenpensioen, zowel wettelijk als in de aanvullende regelingen, eventuele gezinstoeslagen en gezinsreducties in het openbaar vervoer, maar ook het potentiële nadeel van de partnerinkomenstoets. Wie niet opteert voor een geregistreerd partnerschap mist die voordelen, maar betaalt zijn luister- en kijkgeld individueel, heeft geen recht op een overlijdensuitkering, een nabestaandenpensioen of een ruime vrijstelling van het successierecht en mist het nadeel van de partnerinkomenstoets.

Indien bij een pakketvergelijking de mogelijke minnen en plussen gedurende een langere tijdsduur elkaar in evenwicht houden, wordt de calculerende burger voor een reële afweging geplaagd. Natuurlijk moet de overheid selectief winkelen voorkomen. Een eenmaal gemaakte keus voor geregistreerd partnerschap duurt voort zolang de partners hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Op die manier kunnen ongehuwd samenwonenden zelf een keus maken, met alle consequenties voor hen van dien.

Bij de huidige uitwaaiing van samenwoon- en relatiepatronen kan de overheid geen werkelijk controleerbare criteria ontwikkelen voor

gelijke behandeling met gehuwden van allerlei varianten van niet-gehuwd samenwonen. Ik erken dat de bijstandswet als sluitstuk op dit punt de meest weerbarstige wet is. Ik kan mij ook wel voorstellen dat de overheid bij de introductie van een geregistreerd partnerschap in eerste aanleg de bijstand daarvan uitzondert in afwachting van verdere voortgang naar individuele economische zelfstandigheid en arbeidsparticipatie. De vraag, hoe om te gaan met allerlei woon- en leefvormen buiten het huwelijk, zal ons nog wel even bezighouden en vooral inzake de bijstandswet, naar ik vrees.

Wat mij irriteert, is dat er in dat debat geen werkelijke vooruitgang zit, maar dat wij steeds weer ad hoc noodconstructies bedenken. Ik vind de nieuwste variant van "gezamenlijke huishouding" in de bijstandswet geen aanwinst. Aan een reeds te volgehangen boom van uiteenlopende begripsomschrijvingen wordt er weer een extra variant gehangen. Als de overheid zich dan toch genoodzaakt ziet om ongehuwd samenwonenden onder bepaalde condities met gehuwden gelijk te stellen, is eenzelfde formulering in diverse wet- en regelgeving wel zeer noodzakelijk. Het toch al fragiele draagvlak voor zo'n gelijkstellingsconstructie brokkelt verder af naarmate het aantal uiteenlopende begripsomschrijvingen divergeert.

Ik ga nog even door op het thema van de handhaafbaarheid. De aantoonplicht van de bijstandsaanvrager wordt vergroot en er worden meer instanties informatieplichtig aan B en W als uitvoerders van de bijstandswet. Ik spring nu over van artikel 3 naar artikel 122. De forse uitbreiding van het aantal informatieplichtige instanties staat op gespannen voet met het recht op privacy. Het legt de afhankelijke positie van de bijstandsaanvrager bloot. Juist de bonafide bijstandsgerechtigde zal die forse aanscherping van de inlichtingenplicht allicht als een blijk van wantrouwen ervaren.

De door mij niet bestreden aanscherping van de inlichtingenplicht vergt van de wetgever op zijn beurt een grote zorgvuldigheid en een inspanning om de aard van de gevraagde inlichtingen zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven en af te bakenen. Ik vind de voorgestelde wettekst te ruim geformuleerd. De Registratiekamer vindt dat ook. In

reactie op de kritiek van de Registratiekamer brengt het kabinet nu twee noodverbanden aan. Zo kunnen via een delegatiebepaling andere instanties en personen worden aangewezen voor het verstrekken van inlichtingen over inkomen en vermogen. De minister zegt toe dat in de beoogde AMvB nauwkeurig wordt aangegeven om welke instanties het zal gaan en welke gegevens opgevraagd kunnen worden. Het concept van de algemene maatregel van bestuur zal voor advies worden voorgelegd aan de Registratiekamer.

Met deze toezegging is voorlopig wellicht te leven. Maar structureel is deze oplossing niet bevredigend. Een uitbreiding van de inperking van de persoonlijke levenssfeer is dermate ingrijpend dat de formele wetgever daarin een rol hoort te spelen. In de wet zelf dient dan ook limitatief opgesomd te worden welke instanties aan B en W informatieplichtig zijn.

Het tweede noodverband is een circulaire aan de gemeenten over de aard van door woningverhuurders te verstrekken gegevens. Ook deze circulaire zal in concept aan de Registratiekamer voorgelegd worden. De Nationale woningraad schreef ons dat in een huurdersadministratie niet meer gegevens opgeslagen dienen te zijn dan nodig is voor het uitvoeren van de huurovereenkomst. Dat lijkt mij een juist standpunt. Gegevens over de gezinssituatie worden, aldus deze brief, nadat de woning is toegewezen en betrokken, niet meer geactualiseerd.

Ik lees in de stukken dat er eerst een pilotstudie komt naar het soort gegevens dat van woningcorporaties gevraagd kan worden voordat er een concept-circulaire opgesteld wordt. Ik begrijp niet wat er allemaal via die pilotstudie onderzocht moet worden. Als argeloos buitenstaander denk ik dat de GSD bij de woningverhuurder kan nagaan of er een huurovereenkomst is, op welke naam of namen deze staat en eventueel, als het om een aanvraag van een woonkostentoeslag gaat, hoe hoog de huurprijs is. That's all! Als dit het inderdaad is, waarom is er een pilotstudie nodig en waarom kan de aard van de te vragen informatie niet in de wettekst zelf opgenomen worden?

Ik accepteer for the time being deze noodverbanden, maar ik vraag de minister toch of hij ernaar wil streven, hetgeen nu op deze manier

Van de Zandschulp

geregeld wordt op afzienbare termijn zo goed mogelijk in de wet zelf vast te leggen.

Ik heb over dit onderdeel nog een kritische opmerking. De inlichtingenplicht van derden aan B en W gaat niet alleen over de positie van de bijstandsaanvrager, maar ook over die van degenen die hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Dit is te ongeclausuleerd geformuleerd. Als ik een kamer verhuur aan een bijstandsgerechtigde, kunnen B en W in theorie mijn hele doopceel lichten en bij mijn ziekenfonds, pensioenfonds, de Kamer van koophandel of het arbeidsbureau dan wel de griffier van de rechtbank over mij informatie inwinnen. Ik meen dat ik als verhuurder van een kamer aan een bijstandsgerechtigde pas in beeld kan komen, als er indicaties zijn dat die "verhuurovereenkomst" een camouflage is voor een gezamenlijke huishouding. Dan is inderdaad de vraag relevant of ik een inkomen van ten minste het minimumloon heb en of mijn vermogen het vrij te laten bescheiden vermogen van de bijstand overschrijdt.

Zonder een dergelijke clausulering kan het effect optreden dat ik in de toekomst de bijstandsgerechtigde niet meer als huurder accepteer. En dat zal toch niet de bedoeling van de wetgever zijn.

Ik vraag de minister nadrukkelijk om ons straks nader te informeren over de vragen hoe artikel 122 in de praktijk toegepast wordt, welke nadere regelgeving er via AMvB of circulaires getroffen is en of die nadere regelgeving niet in de wettekst zelf opgenomen kan worden. De machtsongelijkheid tussen bijstandsaanvrager en overheid vergt een zeer scrupuleuze afweging van de formele wetgever.

Tot de kernfuncties van de bijstand wordt nu veel nadrukkelijker de activeringsfunctie gerekend, vooral als stimulans tot arbeidsparticipatie als middel tot zelfstandige bestaansinkomensvoorziening en als vorm van sociale activering. Ik ben het daarmee eens. Arbeids- en uitkeringsbestel zijn te zeer uiteen gegroeid en gescheiden circuits geworden. De uitkering fungeerde tot voor kort soms te gemakkelijk als afkopsom voor het recht op arbeid.

Sinds pakweg een half decennium proberen wij uitkerings- en arbeidsbestel weer meer met elkaar te verbinden. Dat gaat gepaard met

forse aanlooppromen. Dit kabinet steekt er meer energie in en staat meer open voor onorthodoxe wegen. Daarover hebben wij hier veertien dagen geleden gediscussieerd. Ik beperk mij nu tot de bijstandswet. Die schrijft samenwerking tussen gemeente en arbeidsvoorziening dwingend voor. Uit de hoek van de lokale politici hoor ik soms de klacht dat gemeenten psychologisch op achterstand staan, nu de bijstandswet die samenwerkingsverplichting wel in de wet zelf opgenomen ziet, maar de arbeidsvoorzieningswetgeving geen analoge bepaling kent. Men heeft dan kennelijk het gevoel met de hoed in de hand bij het RBA op de stoep te staan. Wat er ook van zij, het lijkt mij op zich gewenst dat in de arbeidsvoorzieningswetgeving, die nu toch al voor wijziging vatbaar is, een analoge samenwerkingsverplichting wordt opgenomen.

Een enkele keer hoor ik uit de hoek van lokale bestuurders zelfs de roep om het RBA de rug toe te keren. Dat lijkt mij zeer kortzichtig, want de gemeenten hebben het RBA keihard nodig. Die oprispingen verraden echter wel dat er nogal wat frustraties zijn. Waarom kunnen wij geen systeem bedenken, bijvoorbeeld met behulp van financiële prikkels naar twee kanten, waarbij ARBVO en gemeenten in samenwerking investeren tot wederzijds voordeel?

Tot het activerend arbeidsmarktbeleid behoort tegenwoordig ook een aanscherping van de sollicitatieplicht en een oprekking van het begrip "passende arbeid". Ik sta daar nogal ambivalent tegenover. Natuurlijk moeten bijstandsontvangers al het mogelijke doen om weer zelfstandig in het inkomen te voorzien. Daar moet ook controle op zijn. Die controle moet wel gepaard gaan met ondersteuning en begeleiding, zeker van langdurig werklozen. Anders verwordt het tot een bureaucratisch, administratief mechanisme dat deels een schijnwerkelijkheid oplevert en dat vooral repressieve trekken vertoont.

Sommige gemeenten hebben in het recente verleden een strafkorting van de rijksoverheid gehad, omdat zij te weinig zouden doen aan (her-)controle van de naleving van de sollicitatieplicht. Zo'n strafkorting zet gemeenten wel aan tot een verhoogde activiteit. Maar het is soms te betwijfelen of dat steeds de

juiste activiteit is. Ik citeer uit een brief van een GSD aan een langdurig bijstandsgerechtigde:

"U staat bij het arbeidsbureau in een wachtbestand, waardoor er niet direct actief voor u bemiddeld wordt. Ik verzoek u zich daar te melden met het verzoek om actievere bemiddeling dan wel hulp bij het zoeken naar een baan. Wilt u de sociale dienst op de hoogte houden van de eventuele gevolgen?"

Bij voorbaat dank, de directeur, namens deze het hoofd van de onderafdeling Beslissingen Oost-1."

Met de verzending van zulke brieven is wellicht de rijksconsulent even geapaiseerd, maar de langdurig werkloze schiet daar geen spat mee op.

Een recent onderzoek van de GSD Groningen wijst uit dat 85% van de langdurig werklozen bereid, gemotiveerd en in staat is om werk te aanvaarden en dat de helft van de langdurig werklozen ook wil werken voor een loon dat nauwelijks boven de uitkering uit komt. Een andere constatering uit dit onderzoek is dat de langdurig werklozen die toch een baan weten te bemachtigen, daarin vooral slagen via sociale contacten of via vrijwilligerswerk en nauwelijks via reguliere sollicitaties. Zo'n onderzoek relativeert het wat overspannen accent op de aanbodkant van de arbeidsmarkt en de sollicitatieplicht wel enigszins. Een echt activerend beleid moet zoveel mogelijk aansluiten bij de ervaringen en de belevingswereld van langdurig werklozen zelf en in een evenwicht van rechten en plichten betekent activering een inspanning van zowel de langdurig werkloze als het uitvoeringsorgaan. Het louter tellen van sollicitatiebrieven noem ik geen activerend beleid, maar creëert ten dele een schijnwereld.

Met of zonder aanscherping van de sollicitatieplicht blijven wij binnen afzienbare termijn geconfronteerd worden met de maatschappelijke problematiek van zeer langdurig werklozen, ook wel eens de blijvers in de bijstand genoemd. Onder het adagium van sociale activering stelt het kabinet een experimenteerartikel in de bijstandswet voor. In de Tweede Kamer leidde dit tot een enigszins schimmig, althans niet uitgekristalliseerd debat over al dan niet verplicht vrijwilligerswerk. En niet geheel zonder reden, mede gelet op de publieke discussie, waar-

Van de Zandschulp

schuwde het GPV-lid Van Middelkoop voor het gevaar van nieuwe horigheid. De minister heeft nadien in een brief van 18 januari van dit jaar de strekking van het experimenteerartikel verduidelijkt. Een eventuele verplichtstelling van onbeloonde arbeid is slechts denkbaar in een individueel trajectplan met begeleiding en gericht op inschakeling bij betaalde arbeid. Het gaat hier dus om stage-achtige activiteiten. Buiten een dergelijk trajectplan van toeleiding naar de arbeidsmarkt om kan onbeloonde arbeid gestimuleerd worden en eventueel gepaard gaan met een opschorting van de sollicitatieplicht of een bonus, maar niet verplicht gesteld worden. Wat mij betreft is dit een acceptabele benadering.

Ik kom tot mijn slotsom. De herinrichting van de Algemene bijstandswet is een omvangrijk en ingrijpend proces. De nieuwe bijstandswet bevat op een aantal onderdelen belangrijke verbeteringen, zoals een betere wets-systematiek, meer waarborgen voor uitvoerbaarheid en handhaving en meer stimulansen tot activering.

Op het zeer weerbarstige punt van gezamenlijke huishouding zien wij slechts marginale wijzigingen, die voor een deel nog van aanvechtbaar allooi zijn. De uitbreiding van de informatieplicht door derden vraagt binnen afzienbare tijd echt een strakkere wettelijke omlijning. Een grotere gemeentelijke beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid is op zich zelf gewenst. Ondanks mijn aarzeling over het gemeentelijk toeslagenbeleid met het risico van nieuwe rechtsongelijkheid geef ik hier toch de wet het voordeel van de twijfel. Ik hoop dat gemeentebesturen bij hun grotere beleidsmarge een maatschappelijk draagvlak zoeken door inschakeling van cliëntenraden en/of gemeentelijke adviescommissies.

Ik constateer met genoegen dat twee achtereenvolgende kabinetten ten slotte koers hebben gezet op verwerving van een breder maatschappelijk draagvlak in intensief overleg met de Vereniging van Nederlandse gemeenten en Divosa en dat dit kabinet ten slotte tegemoet gekomen is aan de vraag naar een toereikende voorbereidingsfase. Wij hebben dit in het recente verleden te vaak anders meegemaakt. Ik hoop dat die lijn ook doorgetrokken wordt

in wijzigingen van sociale-verzekeringswetten, bijvoorbeeld ook in de richting van de bedrijfsverenigingen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De regering zal antwoorden na de eerste termijn van de zijde van de Kamer inzake de Deltawet grote rivieren.

De vergaderingen wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Een bijzondere voorziening voor de versnelde uitvoering van werken tot versterking van enige dijkvakken langs de Rijn en zijn zijtakken en langs de bedijkte Maas, alsmede van werken tot aanleg van kaden langs de onbedijkte Maas en langs een gedeelte van de Rijksweg A2 (Deltawet grote rivieren) (24109).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Baarda** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Reeds tijdens de wateroverlast en de bedreigingen in het rivierengebied in dit vroege voorjaar, is er brede aandacht voor gevraagd om in het belang van de vele betrokken burgers spoedig over te gaan tot de noodzakelijke versterking van rivierdijken en kaden en daarvoor zo nodig noodprocedures af te spreken en in werking te stellen. Het stemt tot voldoening dat het kabinet dit voortvarend heeft opgepakt en tot spoedige uitvoering wil brengen. De CDA-fractie stemt daarmee uiteraard in en wil dan ook gaarne meewerken aan bespoedigde besluitvorming. Eigenlijk kun je zeggen dat de motie-Eversdijk met terugwerkende kracht wordt uitgevoerd.

In de memorie van toelichting komt onder andere de vraag aan de orde of deze vorm van noodwetgeving noodzakelijk is. De conclusie is duidelijk, de wet is immers ingediend. Een adequate oplossing zou slechts kunnen worden bereikt, indien de wetgever zelf zou overgaan tot een buitenwerkingstelling van al die voorschriften op grond waarvan vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of andere bestuurs-

rechtelijke besluiten zijn vereist, zo lezen wij op blz. 3 van de memorie van toelichting. En daarbij moet dan gedacht worden aan met name besluiten krachtens de Waterstaatswet 1900, de Rivierenwet, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Natuurbeschermingswet, de Ontgrondingenwet, de Boswet, de Woningwet, de Ontheffingswet en verder aan de betrokken verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen. Dat is nogal wat! En al die verschillende wetten en verordeningen staan een goede planning en onderlinge afstemming van de bestaande procedures in de weg. Hebben wij de wetgeving met alle bijbehorende procedures niet te ingewikkeld gemaakt, waardoor snel ingrijpen belemmerd wordt? Ook in dit geval zou het toch mogelijk moeten zijn om op basis van bestaande wetgeving snel in te grijpen en de nodige voorzieningen te treffen? Dat is zeker nodig nu de veiligheid van vele burgers in het geding is. De nieuwe wet op de waterkering zou het instrument kunnen zijn om tot een goede en werkbare procedure te komen, ook voor de uitvoering van rivierdijkverbeteringen. Wij dringen er bij de minister op aan, daar de nodige aandacht aan te besteden.

Vanmorgen hebben wij een brief gekregen van de Unie van waterschappen waarin de unie instemming betuigt met de voorgestelde procedure, maar waarin de unie er ook voor pleit, deze procedure als een uitzondering te beschouwen, zeker als het gaat om de goedkeuring van de plannen door gedeputeerde staten. De unie vraagt dan ook, overeenkomstig de motie-Van den Berg, die in de Tweede Kamer unaniem is aanvaard, dit als een uitzondering te beschouwen en er in de komende wet op de waterkering een ander regime voor te nemen.

Een punt dat ik nog wil noemen, is de kwestie van de onteigening. Wij vragen ons af of de onteigening wel goed is geregeld. Het is uiteraard een serieus probleem, waar het de direct belanghebbenden betreft. De rechter zal in die gevallen moeten toetsen of er een noodzaak is voor onteigening. Dan zal ook naar alternatieven moeten worden gekeken. Een van de alternatieven kan een inwendige versterking van