

Tiesinga-Autsema

min ben ik erg benieuwd naar de antwoorden van de minister op de door de heer Baarda gestelde vragen naar aanleiding van de brief van de Unie van waterschappen. Ik ben ook benieuwd naar de antwoorden op de vragen die zijn opgeworpen in de brief van het Nederlands juristencomitee voor de mensenrechten. Die brief bereikte ons net voor deze vergadering. In de brief wordt gesteld dat de bevoegdheid van het college van gedeputeerde staten met betrekking tot het buiten toepassing verklaren van de wettelijke voorschriften zich niet verdraagt met de grondbeginselen van onze rechtsstaat, te meer omdat die bevoegdheid niet nader is gespecificeerd. Het tweede bezwaar dat in de brief naar voren is gebracht, luidt dat artikel 5 van de desbetreffende wet in strijd is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Vervolgens wordt gesteld dat de noodzaak van een ruimere onteigeningsregeling niet voldoende is aangetoond.

Dan nog een opmerking over de procedures. Wij gaan ervan uit dat de bewindslieden alle zorgvuldigheid zullen betrachten als het gaat om het van meet af aan actief betrekken van de natuur- en milieu-organisaties, belangengroeperingen en de burgers bij de planprocedures. Ik doel dan op een optimale communicatie tussen de projectgroepen en de adviesgroepen. Ik heb begrepen dat ook hiervoor een modus is gevonden, maar ik zou graag zien dat de minister dit nog een keer bevestigt.

Rest mij nog om alle betrokkenen, waaronder niet in de laatste plaats ook de waterschappen, te complimenteren met de wijze waarop zij hebben meegewerkt aan deze operatie. Daarmee ± ik heb het dan over alle partijen ± hebben zij hun verantwoordelijkheid tot uitdrukking gebracht voor de veiligheid van mens, dier en natuur in het rivierengebied. Ik spreek de hoop uit dat de plannen op de voorgenomen wijze en binnen het aangegeven tijdsbestek tot uitvoering kunnen worden gebracht.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij hervatten de beraadslaging over dit wetsvoorstel na de afhandeling van de wetsvoorstellen over de herinrichting van de

Algemene bijstandswet. Die komen na de theepauze aan de orde.

De vergadering wordt van 15.25 uur tot 15.55 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van 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 hervat.

□

Minister **Melkert**: Mijnheer de voorzitter! De inbreng van de leden van uw Kamer over de herinrichting van de Algemene bijstandswet toont aan, met wat voor fundamentele wetgeving wij te maken hebben en hoe fundamenteel ook de vragen zijn die daaraan ten grondslag liggen en die daarin een plaats hebben gevonden. Vele sprekers zijn even teruggegaan in de tijd. Het gaat inderdaad om een belangrijke evolutie die terugloopt naar het begin van deze eeuw en nog daarvoor: de discussie over de bijstand aan armen, de bijstandswet 1965 en nu de nieuwe bijstandswet. Deze wet poogt nieuwe vorm te geven aan de maatschappelijke solidariteit en de sociale rechtvaardigheid, waarover al een eeuw lang wordt gediscussieerd en gestreden. Ook wordt getracht, mee te gaan met nieuwe ontwikkelingen die in de verhouding tussen de overheid en de burger de nodige aanpassing vergen. Zonder al te diep te willen ingaan op de historie en deze kernbegrippen, wil ik toch een paar punten noemen teneinde ook mijn eigen bijdrage in dat bredere kader te kunnen plaatsen.

Het begint bij de notie dat bijstand geen gunst is, maar een recht. Dat was destijds een bewuste breuk met de Armenwet. De afhankelijkheid van charitas is toen doorbroken; dat zal ook zo moeten blijven. De bijstand biedt een waarborg voor wie het echt nodig heeft. Dat is de invulling van hetgeen in artikel 20, derde lid, van de Grondwet is bedoeld. Er bestaat een rechtsplicht van de overheid om financiële bijstand te

verlenen aan wie niet in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien. Er is sprake van een wettelijke verankering van de overheidszorg voor die minimale bestaansvoorziening, die ook als laatste voorziening wordt gezien. Op de betekenis daarvan zal ik straks terugkomen, als wij dat in verband brengen met de moderne ontwikkelingen waar terecht veel aandacht naar uitgaat, bijvoorbeeld de invulling van het partnerbegrip.

Destijds heeft minister Klompke gezegd: ik wilde een wet maken waarop iedere burger een beroep kon doen met opgeheven hoofd en waardoor hij niet in een atmosfeer zou worden geplaatst die in strijd zou zijn met de vrijheid en waardigheid van zijn menselijke persoon; een wet die een geheel nieuwe lijn trekt, een geheel nieuwe geest ademt, waarop ieder die in moeilijkheden verkeert zich kan beroepen zonder het stigma te krijgen van een kneusje. Na 30 jaar bijstandswet 1965 zijn die woorden onverminderd actueel. Ze behoren dus ook richtinggevend te zijn, hoe wij met de bijstandswet de volgende eeuw willen ingaan.

In de jaren die inmiddels zijn verstreken hebben ook mijn voorgangers op dit terrein zich grote moeite getroost om in samenspraak met de Tweede en Eerste Kamer tot nieuwe wetgeving te komen. In die ontwikkeling is gezocht naar nieuwe maatvoering en soms ook nieuwe begrippen om toch in continuïteit verder richting te geven aan de hoofdlijn. Ik besef voluit dat op geen enkele vraag een 100% bevredigend antwoord kan worden gevonden, omdat het hierbij uiteindelijk gaat om het omgaan met een weerbarstige en zeer veelvormige praktijk. Toch meen ik te mogen stellen dat de heringerichte bijstandswet de in de afgelopen jaren wat in ongerede geraakte bijstand herstelt. In termen van bestuurbaarheid wordt een grotere rol toegekend aan de gemeenten. In termen van uitvoerbaarheid is sprake van een vereenvoudigde normensystematiek. In termen van handhaafbaarheid omvat de wet minder misbruikgevoelige regelgeving. In termen van beheersbaarheid worden meer beïnvloedingsmogelijkheden aan de gemeenten gegeven. In termen van betaalbaarheid wordt de zogeheten "ruis" in de bijstand teruggedrongen. In termen van controleerbaarheid wordt een

Melkert

nieuwe toezichtsverhouding geïntroduceerd. Ook is sprake van bevestiging van de legitimiteit van de blijvend hechte verankering van het sociaal minimum. Dat is misschien op onderdelen onder die hoofdbegrippen nog niet in alle opzichten voldoende. Als geheel was en is het in de ogen van zowel het vorige als dit kabinet toch uitdrukkelijk de moeite waard ± het is herbevestigd in het regeerakkoord van de coalitiepartijen ± om de bijstandswet op een nieuwe, geactualiseerde basis voort te zetten. Vervolgens wordt opengestaan voor de ervaringen die in de nieuwe situatie worden opgedaan en die ongetwijfeld menigmaal tot voortzetting van de discussie met de Staten-Generaal zullen nopen.

Mevrouw Van Gijzen en andere sprekers hebben terecht de bijstandswet uitdrukkelijk verbonden aan de noodzaak en de behoefte om de instroom in de regeling te beperken en de uitstroom te bevorderen. Dat is ook uitdrukkelijk de wijze waarop het kabinet het functioneren van de bijstandswet ziet. Ik mag erop wijzen dat het van het begin af aan in 1965 een uitdrukkelijke opdracht is geweest aan een ieder die door omstandigheden gedwongen een beroep moest doen op de bijstand om alles in het werk te stellen om er zo snel mogelijk uit te komen. Sommige sprekers hebben die ontwikkeling geschetst. Dat is in de loop der jaren misschien wat geïsoleerd. De mentaliteit is in de loop der tijd wat veranderd. Ik ondersteun diegenen ± mevrouw Van den Broek heeft erop gewezen ± die in deze nieuwe benadering een andere mentaliteit vinden om die erosie tegen te gaan en terug te gaan naar de kern van wat het altijd is geweest. Er is een bestaansvoorziening in tijden van nood en noodzakelijkheid. Daarop kan men een beroep doen. Ik voeg eraan toe dat het een fatsoenlijke bestaansvoorziening moet zijn. Juist om dat te kunnen waarmaken, niet alleen in financiële termen maar vooral en eerst in termen van het maatschappelijk draagvlak voor die laatste voorziening, is het nodig dat een ieder die er een beroep op moet doen, naar vermogen probeert om uit de voorziening te geraken. Ik kom nog terug op de opmerkingen over de zogeheten "blijvers" in de bijstand. Ik spreek die term altijd uit met de grootst mogelijke terughou-

dendheid en aarzeling, omdat er een wereld achter schuilgaat, niet alleen een wereld van nu, maar ook een wereld van straks. Het kan namelijk heel snel samenlopen met een gebrek aan perspectief. Niet alleen de burger haakt dan af, maar ook de overheid haakt af ten opzichte van die individuele burger. Ik zou dat ten koste van veel willen voorkomen.

Voorzitter! Wij hoeven er niet omheen te draaien dat het partnerbegrip de afgelopen jaren onderwerp was van intensieve belangstelling in het publieke debat. Ook in de nieuwe wet roept dit begrip weer veel vragen op. Zonder de overige leden te kort te doen, meen ik dat mevrouw Van Gijzen het voortouw op dit punt heeft genomen. Het is terecht dat deze vragen met zoveel nadruk aan de orde worden gesteld, omdat wij in feite bezig zijn om de praktijk vanaf 1 januari 1996 verder vorm te geven. Ik zeg nu al dat die praktijk altijd in beweging zal blijven. Het is uitgesloten dat in de wet een partnerbegrip wordt opgenomen dat alle feitelijke situaties dekt. De aard van de bijstandswet en de plaatsbepaling van deze wet in het geheel van de sociale zekerheid maken de materiele toets noodzakelijk. Alles wat in de formele regelgeving niet voor 100% gedekt kan worden, moet materieel getoetst blijven worden. Dit geeft de bijstandswet haar specifieke karakter vergeleken met alle andere sociale-zekerheidswetten of daaraan grenzende regelingen.

Ik zeg dit mede tegen de achtergrond van het voornemen van het kabinet om binnen zeer afzienbare tijd verder te spreken over de harmonisatie van de leefvormen. Onder anderen mevrouw Van Gijzen heeft hierover gesproken. Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Kortmann uit 1992 is in het kabinetsstandpunt ter zake uit 1993 ingegaan op de kwestie van de registratie. Destijds is zowel een lichte als een zware vorm van registratie aan de orde geweest. En, zoals dat gaat, vervolgens is een werkgroep ingesteld. Deze werkgroep heeft zich gebogen over de mogelijkheden tot harmonisatie van de leefvormbegrippen. Mevrouw De Savornin Lohman meende dat de instelling van zo'n werkgroep aanleiding tot grote stilstand kon geven. Zij maakte een vergelijking met het emancipatiebeleid. Als minister van emancipatiezaken moet ik ten stelligste tegenspreken dat er

in het emancipatiebeleid sprake is van dit mechanisme. Ook op het punt van de harmonisatie van leefvormen is er geen aanleiding om voor stilstand te vrezen. Binnenkort zal het kabinet zich over het resultaat van die werkgroep buigen.

Zonder dat ik in de gelegenheid ben geweest om al het materiaal te bestuderen teneinde mij een oordeel te vormen, wil ik niet verheven dat wij een buitengewoon complexe zaak op de schop moeten nemen. In dat kader zullen alle vragen die door mevrouw Van Gijzen op dit punt naar voren zijn gebracht, een belangrijke rol spelen. Wij zullen ons moeten afvragen of wij er met door haar aangereikte methode niet beter uit kunnen komen. Er is een samenhang met het partnerbegrip in de andere sociale-zekerheidsregelingen, maar ook met dit begrip in de regelingen op justitieel terrein.

Mevrouw De Savornin Lohman (D66): Ik juich het zeer toe dat de regering zich binnenkort zal buigen over de resultaten van de interdepartementale werkgroep. Zal een en ander tot een regeringsstandpunt leiden?

Minister Melkert: Er komt een kabinetsstandpunt over dit rapport.

Voorzitter! Wij moeten verder met de bijstandswet. De discussie over de harmonisatie van de leefvormen speelt bijna even lang als de herinrichting van de bijstandswet. Tegelijkertijd is het noodzakelijk, vanuit de praktische ervaring met de bijstandswet een verdere ontwikkeling te bevorderen. Deze ontwikkeling past in de evolutie die zich vanaf het begin heeft voltrokken en moet parallel geschakeld worden met hetgeen straks besproken zal worden in de discussie over de harmonisatie van de leefvormen. Een en ander maakt het niet op voorhand noodzakelijk dat de interpretatie van het partnerbegrip in de bijstandswet gelijk is aan de interpretatie van dit begrip in andere wetten, gesteld dat verregaande harmonisatie mogelijk is. Hetgeen formeel in andere wetten wordt geregeld, kan tot problemen leiden in de wetgeving waarin de laatste bestaansvoorziening wordt geregeld. In de bijstandswet moet de materiele ruimte bestaan om er in bijzondere situaties voor te zorgen dat er geen mensen zonder inkomen komen te zitten. Deze algemene overweging onderstreept het belang

Melkert

van de materiële kant van de zaak, ook in de nieuwe bijstandswet.

Voorzitter! Ik zal proberen te duiden wat met het partnerbegrip in de bijstandswet wordt beoogd. In de nieuwe bijstandswet is het partnerbegrip niet in essentie gewijzigd. De uitgangspunten van de stelselherziening van 1987 blijven onverkort van toepassing. Als er materieel sprake is van een situatie die vergelijkbaar is met een huwelijk, moet dit ook formeel in de wet worden geregeld. De voorgestelde aanpassingen hebben uitsluitend het karakter van het beter uitvoerbaar en meer fraudebestendig maken van de wet.

De volgende keuzes waarover destijds tijdens de stelselherziening consensus is bereikt, staan dan ook niet ter discussie: de gelijkstelling aan gehuwden \pm het moet steeds om tweerelaties gaan \pm en het criterium van het constateren van een gezamenlijke huishouding op basis van een onderzoek naar de feitelijke situatie. Wij beogen wel het begrip fraudebestendiger te maken, want dat is urgent. In het "Groningen-debat" in de Tweede Kamer van december 1992 is geconstateerd dat er veelvuldig werd gefraudeerd op het terrein van de gezamenlijke huishouding. Dat was toen aanleiding tot een aantal onderzoeken, onder andere die van Van der Zwan en van Doelman-Pel. Beiden kwamen tot de conclusie dat het partnerbegrip beter uitvoerbaar en meer fraudebestendig dient te worden gemaakt. Ook de VNG was die mening toegedaan. Ik verwijs naar het bijstandsakkoord.

Voorzitter! Om dit bereiken wordt de bewijspositie van de gemeenten versterkt door invoering van de onweerlegbare rechtsvermoedens. Aan de hand van vier met name genoemde situaties kan de gemeente tot een gezamenlijke huishouding besluiten. Dit komt in de plaats van een volledig feitenonderzoek naar alle omstandigheden in verband met het eventueel voeren van een gezamenlijke huishouding. Ik ga straks in op de consequenties van de keuze voor de methodiek van het onweerlegbare rechtsvermoeden.

Wij hebben gekozen voor de situaties waarin er evident blijkt van wordt gegeven elkaar wederzijds te verzorgen, dan wel situaties waarin betrokkenen elders of eerder hebben aangegeven een gezamenlijke huishouding te vormen. Die situaties

betreffen dus: eerder als gehuwd of partner aangemerkt, het kind uit de relatie geboren, het kind van de een door de ander erkend, een geldend samenlevingscontract en de registratie elders als gezamenlijke huishouding waarbij een materieel gelijk partnerbegrip wordt gehanteerd. Vervolgens is er ruimte om in onredelijke situaties het individualiseringsartikel toe te passen, zoals omschreven in artikel 13, lid 4. Ten slotte is het partnerbegrip ook verduidelijkt door het begrip "gezamenlijke huisvesting" te vervangen door "het hebben van het hoofdverblijf" en door het schrappen van het duurzaamheids criterium. Dit laatste is naar ons oordeel niet de minste verbetering.

Nu heeft de VNG voorgesteld om een ander partnerbegrip te hanteren dat luidt: iedereen is partner, tenzij ... Bij de gezamenlijke huisvesting wordt een gezamenlijk huishouding verondersteld, tenzij betrokkene kan aantonen dat hij alleenstaand is. Iedereen die met een ander het hoofdverblijf deelt, wordt categoriaal aangemerkt als gezamenlijke huishouding. Bewijs van tegendeel ligt bij de aanvrager. Over die benadering is uitgebreid bestuurlijk overleg gevoerd met de VNG. Dat heeft uiteindelijk tot de conclusie geleid dat deze benadering tot een onmogelijke bewijspositie leidt voor de aanvragers, omdat alle elementen van de bijdrage aan de huishouding aangetoond moeten worden. In de praktijk zou dat tot te grote problemen leiden. Bovendien zou het recht op bijstand in het VNG-voorstel niet onverkort in de wet kunnen worden geregeld. Het kabinet heeft dan ook bewust, hoe verleidelijk het ook was, niet gekozen voor de eenvoud van de uitvoering. Het heeft de rechtswaarborgen van de cliënt het zwaarst laten wegen.

In de wet is dus gekozen voor een algemene benadering. Men kan zich afvragen of dat in formele zin dekking biedt voor alle materiële situaties die men zich kan voorstellen. Ik moet deze Kamer complimenten met de hardnekkige wijze waarop aan de hand van vele voorbeelden is getracht om de vertaling van het algemene begrip naar de concrete praktijk vorm te geven. Er is als het ware een begin van jurisprudentie ontstaan. Ik heb evenwel overwogen om niet op al die voorbeelden in te gaan en ik heb dat aanvankelijk volgehouden totdat

de druk van deze Kamer te groot werd. Als men er namelijk voor kiest om het beoordelen van de zich voordoende situaties aan de gemeenten over te laten, zal iedere casus die zich voordoet binnen en door de gemeente verder moeten worden afgewogen. Met alle respect voor de creativiteit waarmee de casus naar voren zijn gebracht in de schriftelijke voorbereiding, het is nooit mogelijk om louter op schrift een situatie die zich in de praktijk voordoet te beoordelen. Het is toch ook de diepere zingeving van decentralisatie om te proberen de ervaring en het inzicht in de praktijk dichterbij de algemene regelgeving te brengen en op basis daarvan de gemeente in casu tot een beoordeling te laten komen. Ik heb vervolgens in de nadere memorie van antwoord nog eens gezegd, dat per casuspositie wordt aangegeven of recht op bijstand bestaat en dat, afgezien van de andere vereisten, recht op uitkering bestaat, onverminderd latend het algemene voorbehoud, zoals reeds in de memorie van antwoord tot uitdrukking is gebracht ten aanzien van de beoordeling van fictieve situaties. Dat was mijn inleiding, om dan alsnog, daartoe met klem bevraagd, in te gaan op de casusposities die naar voren waren gebracht.

Voorzitter! Met groot respect voor het feit dat mevrouw Van Gijzen naar aanleiding van die casusposities met nadere vragen naar voren kwam, geloof ik toch dat de zaak niet wordt gediend als wordt gesuggereerd dat beantwoording van een vraag over een casuspositie de gemeenten als het ware in alle afzonderlijke gevallen die zich kunnen voordoen een handvat geeft. Dat handvat moet liggen in de formele regels die in de wet zijn gesteld en in de materiële beoordeling van de situatie, waarbij het enkele gegeven dat de bijstandswet de laatste voorziening is die beschikbaar is, ook doorslaggevend kan zijn in geval van twijfel. Dit behoeft dan ook allerminst tot de conclusie te leiden dat uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid daarbij in het geding zouden zijn. Daarbij is het natuurlijk wel van belang dat de wetgever ervoor kiest om de basisnormen vast te leggen in de wet en de interpretatieruimte wat dat betreft ook te beperken. Voor sommigen leidt dat tot de vraag of die interpretatieruimte niet te beperkt

Melkert

is. Naarmate dat waar is, levert het weer minder bezwaar op met betrekking tot de feitelijke interpretatieruimte die dan aan de gemeenten wordt gegeven. Naar mijn oordeel is in het voorliggend voorstel een redelijke balans gevonden en kan zeker niet de algemene conclusie getrokken worden dat "living apart together" wordt beloond en dat "sleeping apart together" wordt afgestraft. Maar het zal verder van de praktijk afhangen hoe daarmee omgegaan wordt.

Vervolgens heeft mevrouw Van Gijzen de "ernstige bedenkingen" gereleveerd die door de Raad van State naar voren zijn gebracht. Dat is haar interpretatie. Ik weet niet of er sprake is van ernstige bedenkingen. Wel weet ik dat de Raad van State ± vanzelfsprekend ± heeft gewezen op de onbedoelde uitkomsten waartoe de onweerlegbaarheid zou kunnen leiden, namelijk dat het bewijs van het tegendeel wordt uitgesloten voor het geval het wel te leveren zou zijn. Daarmee zijn zwaarwegende argumenten tegen het voorstel gegeven, maar de Raad van State heeft daarmee nog niet de weg die wij hier gaan, ten principale afgewezen. De Raad van State heeft erop gewezen dat bekeken moet worden hoe een en ander in de praktijk gaat werken, waarbij het de vraag is of er wel voldoende gelegenheid is voor degene die zich in zijn recht aangetast voelt om over een laatste rechtsmiddel te beschikken en dat via de rechterlijke weg tot uitdrukking te brengen. Daar heeft de heer Van de Zandschulp een vraag over gesteld. Hij zei dat hetgeen geregeld wordt via het individualiseringsbeginsel in artikel 13, lid 4, uitsluitend betrekking heeft op een bevoegdheid van B en W en dat het geen rechtsmiddel is. Ik wijs hem en mevrouw Van Gijzen erop dat, als B en W eenmaal tot een afwijzende beschikking zouden komen, het vervolgens aan betrokkenen vrij staat bij de rechter bezwaar aan te tekenen tegen de afwijzende beschikking. Dat is, het zij toegegeven, een wat gecompliceerde weg, maar het is dus niet uitgesloten dat alsnog via de rechter de redelijkheid kan worden getoetst van de toepassing van het onweerlegbaar rechtsvermoeden, zoals in de wet opgenomen. Tevens komt het tegemoet ± wat toch ook de constatering van de heer Van de

Zandschulp was ± dat, naar het zich laat aanzien, in 990 van de 1000 gevallen de wet dekt wat zich in de praktijk op basis van evidentie zal voordoen. Dit alles leidt het kabinet tot de conclusie dat de gekozen weg een begaanbare is. Daarmee kan ook een halt worden toegeroepen aan het zogeheten regelwinkelen om, al naar gelang begrippen worden gehanteerd in diverse inkomensondersteunende regelingen, het beste eruit te pikken. Er is ook een maatschappelijk belang mee gediend om dit, uiteraard waar dit in redelijkheid mogelijk is, uit te sluiten. Wij menen die redelijkheid op deze wijze gevonden te hebben.

Mijnheer de voorzitter! Ik ben het vanzelfsprekend met mevrouw Van Gijzen eens dat in de kwaliteit van de wetgeving ook moet worden geprobeerd, de fraudemogelijkheden terug te dringen. Ik zeg bewust: "terug te dringen". De pretentie dat je het 100% sluitend kunt maken, moet natuurlijk nooit opgegeven worden, maar een dergelijke pretentie gaat wel ver. Toch zijn we, stapje voor stapje, op weg. We hebben geleerd van de ervaringen die in de afgelopen tien ~~en~~ vijftien jaar zijn opgedaan. Hierbij is stevig geleund op de rapporten van mevrouw Doelman-Pel en de heer Van der Zwan. Geleidelijk aan lukt het ons de fraudeproblematiek terug te dringen en de gemeenten in ieder geval meer ruimte te geven om hier dan ook op in te gaan. Overigens vond ik de analogie met de belastingbetaler die beloond zou worden door een laag tarief, enigszins twijfelachtig. We hebben in de afgelopen jaren ook met betrekking tot het bestrijden van belastingfraude behoorlijk wat voortgang geboekt en we zullen hierin natuurlijk ook het evenwicht moeten blijven houden.

Voorzitter! Mevrouw Van Gijzen heeft al haar opmerkingen, kanttekeningen en ook kritische noten bij de weg die het kabinet nu gaat, laten uitmonden in een pleidooi voor een goede registratie. Zij heeft gepleit voor een zodanige registratie dat je in de toekomst een helder onderscheid zou kunnen maken, juist ook in het kader van de bijstandswet, tussen de geregistreerden en de niet-geregistreerden, met alle rechten en plichten van dien. Ik vraag er begrip voor, mijnheer de voorzitter, dat het nu wat mij betreft niet mogelijk is, vooruit te lopen op de

discussie die we gaan voeren. Het lijkt mij vanzelfsprekend dat wij, in het kader van de voortgezette discussie over de harmonisatie van leefvormen, ook terugkomen op de relatie met de bijstandswet. Hiervan gaat, zoals gezegd, geen automatische doorwerking uit, omdat de bijstandswet ook in zichzelf moet worden beschouwd. Maar het is zeker nodig om de consistentie en het kunnen samengaan van het partnerbegrip in de nieuwe bijstandswet en eventuele verdere besluiten in het kader van de harmonisatie leefvormen, te beoordelen. Het kabinet zal zich hierover in de nabije toekomst in de richting van uw Kamer dan ook nader moeten verantwoorden.

Voorzitter! Ik kom vervolgens bij een aantal opmerkingen die door de heer De Boer naar voren zijn gebracht. Ik ben hem zeer erkentelijk voor het feit dat hij, na een zeer lange worsteling of hij wel zou moeten spreken ± in de veronderstelling dat de wet toch wel zou worden aangenomen ± toch tot de conclusie is gekomen dat hij inderdaad moest spreken. Hij heeft er vervolgens een fundamenteel betoog "tegenaan gegooid". Nogmaals, ik zeg hem hiervoor veel dank en ik wil hier vanzelfsprekend graag op ingaan.

Hij heeft in eerste instantie veel aandacht besteed aan het probleem van de "armoede" of de "stille armoede" in Nederland. Ook anderen hebben dit gedaan. Ik heb hierover recent drie keer in de Tweede Kamer gesproken. Ik vind dit dan ook een belangrijke ontwikkeling. Ik ben het zeer met hem eens dat het gaat om het bezien van de positie van medeburgers in dit land te midden van welvaart. Hoe de vergelijking met de armoede in andere Europese landen, laat staan op andere continenten, ook uitvalt, wij hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid, die wij in ons beleid ook moeten nemen. Er is inderdaad aanleiding om te veronderstellen ± hier is ook wel wat evidentie bij ± dat mensen die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering, kunnen uitkomen onder de minimumbestaansnorm ± die misschien van jaar tot jaar te verdedigen is ± en dat zij hier nooit meer uitkomen omdat er zich in de loop van de tijd ontwikkelingen voordoen waar wat meer ruimte voor nodig is.

Melkert

De heer Veling wees op een recent onderzoek in Rotterdam dat hier nadere gegevens voor zou hebben opgeleverd. Wij zullen deze gegevens zeker verder tot ons nemen en analyseren. Ik plaats er echter wel een kanttekening bij. Er blijkt uit veel gegevens ook dat er toch nog sprake is van een behoorlijke mobiliteit. Mensen die statisch gezien in een armoedesituatie verkeren, hebben in de praktijk toch vaak weer de kans om zich meer inkomen te verwerven in een betrekkelijk korte tijd. Het gaat dus echt om het op het spoor komen van de mensen die permanent van een uitkering afhankelijk zijn. Dit maakt het ook vrij lastig om de middelen hiertoe te vinden.

De heer De Boer was vervolgens kritisch over ± ik zeg het in mijn woorden ± het gebrek aan assertiviteit van het kabinet om hier dan ook wat mee te doen. Ik ben dit niet met hem eens. In de eerste plaats heeft het kabinet zijn nek uitgestoken door, in reactie op het rapport van de commissie-Boorsma over de schuldenproblematiek, frank en vrij op tafel te leggen dat dit probleem zich in Nederland voordoet, wetend dat het er hiermee voorlopig nog niet van af zou zijn.

Verder moeten we kijken hoe het vanaf 1 januari aanstaande gaat met de bijzondere bijstand. Er is echter sprake van een overheveling van middelen ten bedrage van 90 mln. uit de algemene uitkering aan het Gemeentefonds naar de bijzondere bijstand. De ruimte voor de bijzondere bijstand neemt dus toe, met name in de sfeer van woonkosten toeslagen, ziektekosten toeslagen en aanvulling op de algemene norm voor jongeren onder de 21 jaar. Dat betekent niet meer geld, maar wel meer ruimte om maatwerk te leveren.

Vervolgens heb ik de Tweede Kamer een aantal toezeggingen gedaan. Zo heb ik toegezegd om op basis van de evaluatie van de bijzondere bijstand, ook alle relevante feiten, waar het gaat om mensen die korter of langer van de bijzondere bijstand afhankelijk zijn, nader te zullen bezien. Verder heb ik toegezegd, deze in verband te zullen brengen met het gemeentelijk minimabeleid en de medio volgend jaar expirerende circulaire. Ook heb ik toegezegd om de verdere gang van zaken rond het kwijtscheldingsbeleid hierbij te betrekken. Ik wil op

deze wijze proberen op afzienbare termijn met nadere voorstellen te komen over de beleidsruimte voor gemeenten met betrekking tot de inkomenspositie van mensen die in problemen verkeren. Als de feiten uitwijzen dat hier ook een financiële kant aan zit, zullen wij dit onder ogen moeten zien.

Voorzitter! De heer De Boer legt vervolgens een kritische relatie tussen de artikelen 21 en 24. In artikel 24 wordt de leenbijstandsmogelijkheid geregeld. Volgens mij hoeft het niet noodzakelijkerwijze zo te lopen als hij suggereert, omdat voor de gemeente altijd een afweging blijft bestaan om per individueel geval te bezien of er sprake moet zijn van bijzondere bijstand om niet, of van leenbijstand. Al naar gelang de individuele terugbetalingsmogelijkheden kan de gemeente tot een besluit komen. Overigens valt onder de bijzondere bijstand ook de vergoeding voor de vervangingsaankoop van versleten duurzame goederen.

Voorzitter! De heer De Boer heeft gevraagd waarom de norm van 50% waar destijds door de commissie-Doelman-Pel voor was gepleit, niet als uitgangspunt is genomen. Als we de normsystematiek van de commissie-Doelman-Pel tot uitgangspunt hadden genomen, was het geheel veel complexer geworden, omdat hierin veel meer normen worden voorgesteld. Wij hebben geprobeerd het midden te vinden tussen enkele basisnormen, mogelijkheden tot toespitsing. Wij hebben het daarbij willen laten, lering trekkend uit de evolutie naar 27 normen waar we de afgelopen jaren mee te maken hebben gehad.

Voorzitter! Op de vraag over woongroepen en kamerverhuurders moet ik de heer De Boer antwoorden dat het hier in de zin van de wet niet om echte alleenstaanden gaat. Uit dien hoofde ontstaat er ook geen recht om per definitie op de toeslag van 20% te rekenen, hoewel dit ook niet uitgesloten is, afhankelijk van de nader door de gemeente te beoordelen situatie. Of dat ten opzichte van de huidige situatie tot een verbetering dan wel een "verslechtering" leidt, zal van die specifieke situatie afhangen. Daarover kan geen algemene uitspraak worden gedaan. Ervan uitgaande dat de feitelijke situatie geen aanleiding tot een toeslag zou geven, behoeven wij ook niet bang

te zijn voor achteruitgang van betrokkenen, omdat immers hun feitelijke situatie zal uitwijzen dat er schaalvoordelen aan vast zitten, bijvoorbeeld aan het wonen in een woongroep.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik voel er niet zoveel voor, in dit debat op allerlei details in te gaan. Maar de feitelijke situatie is dat deze mensen wel voor een volledige uitkering in aanmerking komen. Ik denk daarbij aan mensen die in woongroepen wonen of in studentenhuysvesting terwijl hun studie is afgelopen. De minister zegt wel met zoveel woorden dat de mogelijkheid opnieuw overwogen wordt en dat de toeslag van 20% niet gegeven wordt. Dat is wel degelijk een verandering en een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie. Wij hebben daarover brieven ontvangen die dat onomwonden aantonen. Ik vind dat een betreurenswaardige ontwikkeling.

Ik heb in mijn bijdrage geprobeerd te zeggen dat er weliswaar schaalvoordelen zijn, maar dat daartegenover ook grote nadelen staan, bijvoorbeeld het niet gebruik kunnen maken van het recht op individuele huursubsidie. Ik vind het heel jammer dat de minister niet de generale uitspraak wil doen dat mensen in woongroepen wel degelijk worden beschouwd als zelfstandig wonenden met alle voordelen die dat maatschappelijk heeft. Ik herhaal niet wat ik daarover in eerste termijn allemaal heb gezegd. Ik zou de minister dan ook willen uitnodigen, een stap verder te gaan.

Minister **Melkert**: Voorzitter! Ik bestrijd niet dat er ten opzichte van de huidige situatie geen sprake is van een verandering. Ik bestrijd wel dat deze verandering per definitie een verslechtering zou zijn. Dat hangt namelijk af van de situatie waarin men zich bevindt. Die kan dus zelfs aanleiding geven tot een hogere uitkering, bijvoorbeeld ten opzichte van de 60% die in het kader van de woningdelersregeling nu van toepassing kan zijn op mensen in woongroepen. Het kan ook minder zijn, afhankelijk van de beoordeling van de situatie. De heer De Boer wil mij wel ten goede houden dat, als ik zou ingaan op zijn overigens vriendelijke uitnodiging, daarmee de bijl aan de wortel zou worden gezet van de ruimte die net in die

Melkert

toeslagensystematiek is gevonden. Waar ligt precies de grens? Ik zou het niet weten. Ik vind dit bij uitstek een punt dat goed beoordeeld kan worden in de plaatselijke omstandigheden door de lokale autoriteiten. Ik geloof dat daarvan niet op voorhand iets moet uitstralen van een verslechtering. Zo is het per se niet bedoeld in de wet. Zo zal het in de praktijk niet behoeven uit te pakken.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik wil nog een opmerking hierover maken. Een stad als Nijmegen kent 30% of 40% mensen die in woongroepen wonen. Een dorp kent dat helemaal niet. Wij gaan toe naar de situatie dat er met twee maten gemeten gaat worden. Dat vind ik een ongewenste ontwikkeling. De minister denkt daar kennelijk anders over.

Minister **Melkert**: Ja, omdat ik vind dat het gemeentebestuur van in dit geval Nijmegen beter in staat is, al die verschillende vormen waarin mensen leven en van waar uit zij eventueel een beroep op de bijstand doen, te kunnen beoordelen. Juist in het kader van de beoogde ruimte kan de gemeente met behulp van de toeslagensystematiek maatwerk leveren.

Voorzitter! Vervolgens heeft de heer De Boer een vraag gesteld over de veronderstelde opbrengst van 380 mln. Hij heeft gevraagd in hoeverre deze opbrengst voortkomt uit de fraudebestrijding, de maatregelen voor 18- tot 21-jarigen, de toeslagen of de bijzondere bijstand. De opbrengst komt in ieder geval niet voort uit de bijzondere bijstand, maar uitsluitend uit de normerings-systematiek, zij het in verband gebracht met hetgeen de gemeenten inmiddels in een onnavolgbare terminologie tot "ruis" hebben bestempeld. Zij spreken over ruis in de bijstand. Ik heb daar even aan moeten wennen. Het is mij gelukt. In feite is men daarmee al bezig en, met verwijzing naar de volume-ontwikkeling in de bijstand, met enig succes naar mijn voorlopige indruk.

Men is dus al bezig om door middel van aanscherping van controle, door fraudebestrijding en een goede afweging van de instrumenten, beperking van instroom en vergroting van uitstroom een vergrote opbrengst te genereren. Een deel daarvan, dat is heel precies overeengekomen in het overleg met de Vereniging van

Nederlandse gemeenten, leidt met de toepassing van de normen-systematiek tot de opbrengst van 380 mln. De vraag hoe dat bedrag vervolgens weer versleuteld wordt over de gemeenten, is voorwerp van overleg in een daartoe ingestelde gezamenlijke werkgroep waarin het departement van SZW en de Vereniging van Nederlandse gemeenten zitting hebben. Overeengekomen is, binnen afzienbare tijd nader te bezien hoe over drie jaar die overheveling van de toeslagensystematiek naar de gemeenten vorm zal krijgen.

Voorzitter! De heer De Boer heeft begrijpelijkerwijze wel gewezen op de situatie die ontstaat voor jongeren tussen 18 en 21 jaar. Hij heeft gesuggereerd of voor hen geen sterfhuisc constructie kon worden toegepast. Ik begrijp die vraag. Toch kunnen wij daarop niet ingaan, omdat daardoor rechtsongelijkheid zou ontstaan ten opzichte van de nieuwe instromers in deze leeftijds-categorie. Zoals mijn voorganger de heer De Vries al eerder terecht heeft geconstateerd, biedt de bijzondere bijstand dus mogelijkheden om in gevallen die zich op dit vlak voordoen een bijdrage te bieden. Dat is precies een van de bedragen die in het kader van die 90 mln. zijn overgeheveld, waarover ik zojuist sprak. Er is in de praktijk dus wel een mouw aan te passen, maar niet via de regelgeving.

De heer De Boer is ingegaan op het experimenteerartikel. Ook anderen hebben verwezen naar de discussie die ik daarover met de Tweede Kamer heb gehad. Wat wordt van de bijstandsconsulent op lokaal niveau gevraagd in het kader van "aandringen op", respectievelijk "dwingen tot"? Ik ben het met de heer De Boer eens dat dat twee verschillende dingen zijn. Ik vind aandringen op een stuk sympathieker. Dat sluit volgens mij ook het meest aan bij wat in het overgrote deel van de gevallen ook de praktijk zal zijn. Ik behoor inderdaad tot diegenen die van mening zijn dat het overgrote deel van de mensen met een uitkering dolgraag aan de slag zou willen, als er maar gelegenheid zou zijn, dat te doen. De wel erg zware aandacht voor de aanbodzijde ± de heer Van de Zandschulp sprak daarover ± is ook mijns inziens hier en daar wel een beetje doorgescho-ten.

Vanuit die optiek zie ik een zware verantwoordelijkheid voor de overheid om alles in het werk te stellen om de mogelijkheden, mensen inderdaad uit te nodigen mee te doen in werkervarings-trajecten, resocialiseringsmogelijkheden te benutten, kansen op arbeid te grijpen en meer perspectief te nemen, zo breed mogelijk moeten maken. Ik ben ervan overtuigd dat als wij daarin slagen, wij van die vraag naar dwang en verplichting zo lang mogelijk verwijderd kunnen blijven. Voor mij is die vraag naar dwang en verplichting ook het sluitstuk van het beleid.

Toch behoeft dwang niet op voorhand uitgesloten te worden. Zoals ik al zei, staat sinds 1965 in de bijstandswet al een plicht om zelf actief mee te werken om er weer uit te komen. Op die plicht, op die inspanningsverplichting mag een ieder nu en in de toekomst ook worden aangesproken. Daaruit mogen zelfs consequenties worden getrokken, waarin de wet terecht voorziet. Aangezien het nu gaat om die onbeloonde activiteit, om vrijwilligerswerk, heb ik in de Tweede Kamer gezegd, en ik zal dat hier graag herhalen, dat gedwongen vrijwilligerswerk volgens mij een contradictio in terminis is. Dat bestaat voor mij niet. Wij gaan het vrijwilligerswerk dus niet "vervuilen" met het erin brengen van mensen die iemand tegen heug en meug in een rolstoel een wandeling laten maken. Dat lijkt mij geen juiste manier om burgers met elkaar in contact te brengen. Nee, het gaat erom, mensen ervan te overtuigen dat het in hun eigen belang is om bijvoorbeeld deel te nemen aan een toeleidingstraject naar arbeid, zoals dat in het jargon heet. Daar ligt natuurlijk wel een relatie met de uitkeringsvoorwaarden en dus met de voorwaarden voor het eventueel beëindigen van een uitkering. Dat laatste is het geval als iemand absoluut geen zin heeft om zo'n traject te volgen, terwijl er geen objectieve redenen voor een weigering zijn. Er kunnen wel objectieve gronden zijn voor de constatering dat er, hoe goed de toeleiding naar de arbeidsmarkt ook is, eigenlijk geen reëel perspectief is, althans niet op de korte termijn en in een aantal gevallen misschien ook niet op de langere termijn.

Daarmee kom ik op de "blijvers in de bijstand". Ik weiger om hen als

Melkert

een categorie te zien. Wel kan ik mij voorstellen dat in een aantal individuele gevallen en dus ook in een optelsom van individuele gevallen de betrokken mensen geen echte kans op de arbeidsmarkt hebben. In die gevallen komt het erop aan, het sociale isolement te doorbreken en uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen, want armoede is inderdaad meer dan een uitsluitend financieel probleem. Het probleem is ook dat mensen er niet meer bij horen en niet weten waar zij hun rechten en soms ook hun geld kunnen halen.

Dat alles moet worden benoemd, maar wel in de juiste volgorde. Het is een plicht om mensen die echt geen kans op de arbeidsmarkt meer hebben te helpen, maar dat is het sluitstuk van het beleid. Om te beginnen willen wij het beleid openmaken en opschudden. De samenleving, de overheid moet weten dat zij er alles aan heeft gedaan om zoveel mogelijk kansen te bieden en de betrokkenen te vragen, die kansen ook aan te grijpen. En als sluitstuk is er de bijstand met al z'n facetten ± inkomen en activering ± om de mensen niet in de steek te laten. Dit is in kort bestek de filosofie, niet alleen in het bijstandsbeleid, maar ook in het activerend werkgelegenheidsbeleid. Juist in de samenhang van die twee beleids-terreinen hoop ik deze filosofie in de komende jaren verder vorm te geven.

De heer De Boer komt straatvegers in vele categorieën tegen. Dat komt natuurlijk de properheid van Zutphen ten goede. De heer De Boer mag blij zijn dat Zutphen zich nog niet kwalificeert voor Melkert-banen, want dan zouden er nog meer straatvegers zijn, althans in zijn ervaring. Mijn ervaring is dat het niet alleen om straat vegen gaat, maar om nog veel meer buitengewoon nuttige activiteiten, zowel voor de mensen zelf als voor de samenleving. Overigens onderken ik de noodzaak om te kappen in het woud van regelgeving, opdat wij door de bomen weer het bos kunnen zien. Daar ben ik al mee bezig en ik verheug mij op het moment waarop ik daarover met de Eerste Kamer kan spreken.

Ik heb overwogen om de cliëntenraad als verplichting aan te merken. Bij de voorbereiding van de wet kwam ik tot de conclusie dat dit

niet nodig is. De gemeenten zijn zelf in staat om te bepalen hoe de burgers er het best bij kunnen worden betrokken. Ik roep dus op tot enig vertrouwen in de werking van de lokale democratie. Ik heb dat vertrouwen in ieder geval wel.

De heer De Boer is kritisch over de decentralisatie van de vrijlatingsbepaling. Volgens hem ontbreekt ook de mogelijkheid om mensen geld te laten bijverdienen. Die mogelijkheden ontbreken echter niet in de nieuwe ruimte die de gemeenten wordt geboden. Zij kunnen een uitstroompremie toekennen en zij kunnen bijvoorbeeld deeltijdwerkers een toeslag geven, zelfs een permanente. Met dezelfde ruimte als in het verleden kunnen de gemeenten meer maatwerk leveren. Per saldo kan er volgens mij beter worden aangesloten bij de mogelijkheden van de betrokkenen, eventueel ook in de sfeer die de heer De Boer bedoelt.

Hij heeft ook gevraagd wat de gemeentelijke beleidsvrijheid is in de bijzondere bijstandstoepassing en hij noemde onder andere de tandarts-kosten. Als de sociale dienst een afwijkende mening heeft, treedt het toezicht in werking. Er is immers maar een beperkte categorie van mogelijkheden gegeven. Wanneer de evaluatie van de bijzondere bijstand is afgerond, sluit ik niet uit dat wij nog eens kritisch zullen bezien hoe dit in de toekomst beter kan worden geregeld. Naar mijn gevoel ligt wat meer ruimte in de rede, al moet ervoor gewaakt worden dat de gevolgen van overheidsmaatregelen linea recta via andere mechanismen gecompenseerd worden. De samenhang moet bewaard blijven. De samenhang zit in elk geval niet in de mogelijkheid om deze kosten te verwerken in het kwijtscheldingsbeleid, want dat heeft betrekking op de gemeentelijke belastingen.

De heer De Boer vroeg verder hoe het toeslagenbudget over drie jaar zal worden overgeheveld. Het gesprek daarover is nog gaande, maar er is in ieder geval nu al een meetpunt bepaald, zodat het niet mogelijk om als het ware toe te werken naar een voordelige uitkomst van de overheveling. Mevrouw Van den Broek heeft terecht gevraagd of er bij de overheveling voor wordt gezorgd dat terughoudendheid loont. Het antwoord op die vraag is nog niet volledig gegeven, zeg ik in alle eerlijkheid. Uit het onderzoek moet

blijken hoe kan worden voorkomen dat hieruit voordeel wordt behaald. Wij komen dus op dit onderwerp terug. Ik maak alvast de kanttekening dat de ankerpunten van de basisnormen in de wet zijn geregeld en dat daardoor de marge voor de gemeenten om hun voordeel te "organiseren" beperkt is. Mijn inzet is dat er helemaal geen marge zal zijn. Degene die succesvol beleid voert, moet daarvoor in de nieuwe systematiek worden "beloond".

Voorzitter! De vraag van de heer De Boer over de eigen bijdrage in de dak- en thuislozenzorg, waarbij hij Leeuwarden als voorbeeld noemde, wil ik graag schriftelijk beantwoorden. Het lijkt mij goed om, eventueel na consultatie van het ministerie van VWS, alle ins en outs na te gaan.

Een aantal leden heeft gesproken over artikel 111 met een ondertoon van zorg die mij bekend voorkomt. Dit artikel houdt het voorschrijf in van samenwerking tussen de sociale diensten en de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening. De problematiek is mij natuurlijk zeer goed bekend. In de afgelopen twee jaar is de scheiding tussen de moeilijk bemiddelbaren en de minder moeilijk of gemakkelijk bemiddelbaren scherper geworden. Helaas leek of bleek deze scheiding samen te vallen met de grens tussen de sociale dienst en het arbeidsbureau. Ik wijs er overigens op dat de praktijk van regio tot regio verschilt. Wij moeten er dus voor waken om hier een algemeen beeld van te maken, maar de problematiek is er wel.

Tegen die achtergrond heeft het kabinet bij de recente standpuntbepaling over de toekomst van de arbeidsvoorziening uitgesproken dat de primaire doelstelling van de arbeidsvoorziening het bemiddelen van de moeilijk plaatsbaren is. Het is mijn voornemen om in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet op te nemen dat zij de doelgroep vormen, zodat er een naadloze aansluiting ontstaat met degenen die tot de doelgroep van de sociale dienst behoren. Hierbij plaats ik de aantekening, puttend uit de ervaring van arbeidsvoorziening, dat het ook in het belang is van het realiseren van de primaire doelstelling dat er sprake is van een breder activiteitenpakket van arbeidsvoorziening voor een behoorlijk aandeel in de markt van vraag en aanbod van vacatures. In de wijze waarop zowel bestuurlijk als financieel de relatie tussen Rijk en

Melkert

arbeidsvoorziening in de nabije toekomst georganiseerd wordt, zal de "prestatie" op het gebied van plaatsing van de doelgroepen tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Het kabinet is vastbesloten om niet alleen in de samenhang tussen arbeidsvoorziening en sociale diensten, maar ook met de bedrijfsverenigingen \pm immers, wij zijn nog doende met de voorbereiding van de organisatiewet sociale verzekeringen \pm de aansluiting tussen die drie niveaus te verzekeren en "duplicatie" van activiteiten te voorkomen. Daarmee probeert het kabinet ook een zinvolle invulling te geven aan de samenwerkingsverplichting. Inderdaad is het niet uitgesloten dat die in nadere regelgeving via AMvB, hetzij uit hoofde van de Algemene bijstandswet, hetzij uit hoofde van de Arbeidsvoorzieningswet, verder gerealiseerd wordt.

Inderdaad is 1996 een overgangsjaar. Dan kan het geldende regime namelijk nog een jaar doorlopen. Vanaf 1 januari wordt het nieuwe regime toegepast. Natuurlijk neem ik de ervaring van de heer De Boer in zijn dagelijkse werkzaamheden niet licht. Toch moet ik onderkennen dat in het bestuurlijk overleg met de VNG niet is gebleken dat er in dit opzicht sprake is van onoverkomelijke problemen. Ik ben ongeveer vanaf het moment dat het kabinet is aangetreden met de VNG in gesprek over de invoeringsdatum. Toen was er nog sprake van een invoeringsdatum drie maanden nadat de wet het Staatsblad bereikt zou hebben. Ik heb min of meer van het begin af aan erkend dat die termijn veel te krap is. Vrij snel heb ik aangekondigd dat 1 januari 1996, natuurlijk met inachtneming van de behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer, mijn doel is. Met andere woorden, de gemeenten zijn sinds oktober bekend met het zeer vermoedelijke gegeven dat vanaf 1 januari 1996 de nieuwe wet in werking kan treden. Dat lijkt ons een alleszins redelijke overgang, ook in aanmerking genomen het feit dat men een jaar met twee systemen te maken heeft. Het is ons niet geworden dat dit een onoverkomelijke kwestie is.

De heer De Boer heeft een verschuiving in de betaaltermijn signaleerd. Ik wijs erop dat ook in de huidige situatie gemeenten niet alleen hun eigen datum van uitbetaling kunnen bepalen, maar

ook in de loop der tijd al een verschuiving hebben aangebracht over het einde van de maand heen. Immers, dan is verrekening gemakkelijker met andere inkomsten over eenzelfde periode. Voor zover gemeenten nog niet zo ver zijn gegaan, behoeft er straks toch geen zevenweekse periode zonder inkomsten voor betrokkene te ontstaan. De heer De Boer had wat dit betreft een punt. Het zou dan namelijk zeer in de reden liggen dat gemeenten als het ware vanaf dit moment begonnen om de uitbetaling per maand een of enkele dagen te verschuiven. Er hoeft dan geen schokeffect op te treden. Naar ons gevoel is dat een alleszins redelijke mogelijkheid. Ik wil dan ook de suggestie verre van mij houden dat wij stiekem een maandje op de uitkeringen bespaard hebben. Zulks is dus niet het geval!

Het budget voor de uitvoering (50 mln. incidenteel dit jaar en 25 mln. structureel vanaf volgend jaar) wordt verdeeld volgens de systematiek van het Gemeentefonds. Het antwoord op de vraag of in het eerste jaar gemeenten verschoond kunnen blijven van controle door de rijksconsulenten \pm als ik mij niet vergis, trok de heer De Boer daar zelfs een vies gezicht bij \pm moet "nee" zijn. Ik zeg dat met een meer blijmoedig gezicht. De rijksconsulenten behoren mijns inziens namelijk hun werk te doen. Over het algemeen doen zij dat ook goed.

Ik meen dat ook mevrouw Van den Broek heeft gevraagd of een landelijke invoeringsorganisatie wel nodig is. Mijn ervaring is dat het een heel interessante organisatie is die min of meer even los van alle ambtelijke verbanden bij het departement of de VNG, "fris van de lever" gedurende een afgesproken, beperkte periode adviezen kan geven voor een doeltreffende en creatieve uitvoering van de Algemene bijstandswet. Ook aan het adres van mevrouw Van den Broek merk ik op dat het enkele gegeven dat die onder leiding staat van de bekwame commissaris van de koningin in Friesland weliswaar geen garantie voor goed werk is, maar toch wel een sterke aanbeveling is. Zo ervaar ik het ook in de praktijk.

Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD): Ik ben heel content met het antwoord van de minister. De minister spreekt evenwel over een

beperkte tijd. Kan hij de termijn niet aangeven?

Minister Melkert: Ja, wij hebben een termijn van drie jaar afgesproken. Ik voeg daar streng aan toe: u moet niet denken dat dit de termijn van drie jaar is die wij gewoonlijk afspreken die meestal het begin van oneindigheid is. Nogmaals, dat is niet het geval.

Voorzitter! De heer De Boer heeft nog gevraagd of de boetes niet gestort kunnen worden in een kwaliteitsfonds. Aanvankelijk vond ik dat een aardige gedachte, totdat ik mij realiseerde dat wij het niet over boetes hadden. Het gaat om een regeling om terug te krijgen wat in de praktijk te veel betaald is, hetzij vanwege onrechtmatige uitbetaling, hetzij vanwege nalatigheid anderszins. Er is dus geen sprake van straf. Het gaat gewoon om het terugkrijgen van wat te veel is uitbetaald. En dat moet netjes verrekend worden.

Mevrouw Van den Broek trof mij even als de bliksem toen zij haar tevredenheid uitsprak over het onderhavige voorstel, waarvoor ik mijn dank uitspreek, en dit koppelde aan het hoge liberale gehalte van de wetgeving. Dat is in zoverre interessant dat wie nog eens terugdenkt aan het schier eindeloze gevecht tussen de PvdA-fractie en de CDA-fractie in de Tweede Kamer over de vormgeving van de bijstandswet en het bijstandsakkoord dat naar aanleiding daarvan tot stand is gekomen, doet het deugd om te vernemen dat de uitkomsten daarvan in ieder geval tot brede consensus geleid hebben over de toekomst van de bijstandswet. Dat is winst. Immers, juist voor die laatste voorziening is het echt van groot belang dat dit op zo'n stevige consensus kan bogen dat er ook in de praktijk niet altijd weer de fundamentele vraag gesteld hoeft te worden of dat recht er wel is. Het signaal is dat dit recht er is. Vervolgens kijk je natuurlijk op welke wijze dat in de praktijk goed vorm krijgt. Dat staat ook vast.

Ik denk dat mevrouw Van den Broek vooral doelt op de mentaliteitsverandering. Dat onderschrijf ik. Terugkijkend op de afgelopen dertig jaar, blijkt dat er inderdaad sprake is van een mentaliteitsverandering. Zo gaat het ook vaak. Daarbij gaat het erom terug te keren naar een aantal noties die al in het begin een belangrijke rol

Melkert

gespeeld hebben. Het is zeer interessant dat vele kamerleden de moeite genomen hebben om te kijken naar de toenmalige behandeling en de uitspraken daarbij. Die dragen noties in zich die helemaal niets aan actualiteit hebben ingeboet. Enige bescheidenheid is dan ook gepast bij alle kanttekeningen en aantekeningen die hierbij gemaakt worden. Ongetwijfeld zal er de komende dertig jaar ook weer over al dit soort punten gediscussieerd worden.

Ik deel de zorg van mevrouw Van den Broek over de gedetailleerdheid van de regelgeving. Juist tegen die achtergrond is evenwel in het bestuurlijk overleg met de gemeenten een redelijke terughoudendheid overeengekomen in die zin dat waar in de wet zogeheten kan-bepalingen zijn opgenomen, die als het even mogelijk is, niet van verdere, lagere regelgeving voorzien worden. Ik zou het ook van de praktijk in de komende jaren willen laten afhangen of en in hoeverre daarvan nog gebruik zal worden gemaakt. Dus bij voorkeur terughoudendheid. Het is namelijk pure winst ten opzichte van de huidige wetgeving ± en dan moet u niet alleen naar de wet kijken, maar naar allerlei circulaires en nadere regelgeving die daarop betrekken ± dat wij nu een frisse start kunnen maken. Wij moeten dat toch zo lang mogelijk in ere houden.

Mevrouw Van den Broek bezigde in verband met het verhaal op ex-echtgenoten een terminologie die mij niet helemaal evenwichtig voorkwam. Zij sprak over "zo maar een besluit". Zij vroeg of de minister zich de consequenties realiseert, verwijzend naar de brief die ik recent hieromtrent naar de Tweede Kamer heb doen uitgaan. Die brief heb ik doen uitgaan op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer naar aanleiding van de praktijk die zich sinds 1992 heeft ontwikkeld bij het verhalen van bijstandskosten op ex-echtgenoten. Ik zal nu niet ingaan op alle aspecten van die problematiek, maar dat het een problematiek is, is natuurlijk bekend. Tegen die achtergrond was het ook nodig, ook op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenten, om een nadere duiding te geven van de jurisprudentie die zich inmiddels heeft ontwikkeld. Dat heb ik gedaan; niets meer en niets minder. Ik hoop dat dit in elk geval zoveel houvast biedt als menselijker-

wijs mogelijk is binnen deze wetgeving, waarover ik verder met terugwerkende kracht liever niets zeg. Terugwerkende kracht bestaat namelijk niet op dit punt.

Op de opmerkingen van mevrouw Van den Broek over 1999, de toeslagensystematiek, het partnerbegrip, de definitie van de VNG en de casusposities ben ik ingegaan bij de beantwoording van vorige sprekers.

Ik kom vervolgens bij de inbreng van de heer Veling, die ook een lans heeft gebroken voor armoedebestrijding, met name waar armoede verbonden is met langdurige afhankelijkheid. Ik ben daarop ingegaan. Ik ben er zeker van, daar de komende jaren bij gelegenheid nog op terug te kunnen komen.

In verband met de Bijzondere bijstandswet heeft de heer Veling nog het woord "overhouden" in de mond genomen. Op grond van gegevens van toch al weer enige tijd geleden bleek dat het bedrag, dat bij de aanvankelijke start na de decentralisatie van de toepassing van de bijzondere bijstand nog met 100 mln. was vermeerderd, niet volledig uitgeput te zijn. Ik ben uitermate voorzichtig op dit punt, omdat wij een tendens waarnemen dat de ruimte voor de bijzondere bijstand geleidelijk aan wordt opgevuld, doordat het meer bekend is geworden. De gemeenten zijn er meer bekend mee en ook de mensen die ervoor in aanmerking komen, zijn er meer bekend mee. Voor je het weet, kom je dan te kort. Zo gaat het vaak. Wij moeten bovendien voorzichtig zijn met de term "overhouden". Als de toepassing van de bijzondere bijstand optimaal zou zijn en als daarvoor niet al het geld nodig is dat ervoor gereserveerd is, zou er toch niets op tegen zijn om dit weer terug te geven aan de belastingbetaler. Zo bedoelde de heer Veling het echter niet. Ik heb er alleen behoefte aan om dit bij het algemeen hanteren van deze terminologie nog eens naar voren te brengen.

De heer Veling heeft ook gewezen op de problematiek die kan ontstaan bij mensen met kinderen. In de behandeling van de wetgeving voor de algemene kinderbijslag in deze Kamer is staatssecretaris Linschoten daarop uitgebreid ingegaan, vanuit het uitgangspunt dat ook in de huidige situatie de kinderbijslag niet als kostendekkend kan worden

beschouwd en dat er natuurlijk veranderingen optreden. Die veranderingen zouden juist aan de onderkant, waarvoor natuurlijk ook de bijstand is bedoeld, tot kostenconsequenties kunnen leiden. Tegen die achtergrond heeft het kabinet een voorstel gedaan om door middel van een kindertabel in de individuele huursubsidie compensatie te vinden. Naar mijn overtuiging zullen veel gevallen daar parallel lopen met de gevallen die in het kader van de bijstandswet aan de orde zouden kunnen zijn.

Ook de heer Veling is ingegaan op het partnerbegrip en zijn voorkeur voor een heldere registratie. Zo begreep ik althans zijn pleidooi. Ook tegen hem zeg ik dat het naar mijn gevoel een zeer relevante inbreng is, waarover absoluut verder gediscussieerd zal moeten worden in het bredere verband van de harmonisatie van leefvormen. Op dit moment kan die helaas of niet helaas ± wij zullen dat pas later kunnen overzien ± niets toevoegen aan wat in de bijstandswet maximaal kan worden geregeld. En ik onderstreep nog maar eens dat je altijd in de praktijk zult moeten kunnen beoordelen wat redelijk is, gegeven de doelstelling van de bijstandswet en gegeven de noodzaak dat de noodzakelijke kosten van bestaan in beginsel voor een ieder kunnen worden gedekt.

De heer Veling heeft gezegd dat bij dat onweerlegbaar rechtsvermoeden iets wringt, omdat je enerzijds op zoek bent naar een methodiek die redelijkerwijze twijfel uitsluit en anderzijds toch via artikel 13, vierde lid, over het individualiseringsbeginsel uitzonderingen mogelijk maakt. Daar zou een spanning tussen zitten. In mijn beleving is de invulling van het woord "redelijkerwijs" en de ontsnapping die er moet zijn als onredelijk zou worden gehandeld, juist te vinden in dat individualiseringsbeginsel, inclusief de gang naar de rechter die daar nog op kan volgen. Naar mijn oordeel is die spanning daarmee dus weggenomen of in elk geval tot hanteerbare proporties teruggebracht. Ik wil het uiteindelijk ook niet idealer laten klinken dan het is.

De vraag naar het regionale experiment met de bijstand heeft in eerste instantie betrekking op de stadsprovincie Rotterdam, alhoewel wij ook binnenkort een verkennende discussie met Amsterdam zullen

Melkert

voeren. Dat is echter een stadium later. Het gaat in feite om het in ontwikkeling zijn ± ik onderstreep dat omdat de discussie en voorbereiding nog niet zijn afgerond ± van de overdracht van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de provincie. Die verantwoordelijkheden kunnen liggen op het financiële vlak, ook wat betreft de toedeling aan de gemeenten in de stadsprovincie. Het gaat ook om het overdragen van verantwoordelijkheden in de sfeer van verbetering van de uitstroom, daarbij bij uitstek de stroomlijning van additionele arbeid, de aansluiting van sociale dienst en arbeidsvoorzieningsorganisatie en het delegeren van het toezicht in een nader te bepalen maatvoering. Dit kan dus vrij fundamenteel zijn. Vanzelfsprekend zal dit ter discussie zijn in de voorstellen en de wetgeving omtrent de stadsprovincie die reeds naar de Kamer zijn gegaan en nog zullen gaan.

Mevrouw De Savornin Lohman introduceerde het begrip "burgerlijke onverschilligheid" als een duiding van wat zich op velerlei terreinen heeft voltrokken. Terecht ± ik vond dat een waardevolle aanvulling ± heeft zij dat niet beperkt tot de burger zelf, laat staan tot de bijstandsgerechtigde, die toch ook vaak in de publieke opinie wordt gezien als de calculerende burger bij uitstek. De generalisatie van dat beeld is natuurlijk misplaatst. Zij heeft erop gewezen dat dit in de loop der tijden is doorgedrongen in de instituties zelve en dat er dus een hele taak ligt om die bal weer terug te rollen.

Mevrouw De Savornin Lohman heeft mij de belangrijke vraag gesteld of er bij al datgene wat wij nu voorstellen sprake is van tijdelijke wetgeving om als het ware de ergste gaten een beetje te dichten op weg naar de stelselherziening, zoals zij dat noemde, met verwijzing naar datgene wat in het regeerakkoord daaromtrent is aangekondigd en waarover wij eerder bij de begrotingsbehandeling hebben gesproken met de Tweede Kamer en met deze Kamer. Ik bewaar graag afstand tot de gedachte dat er op basis van het regeerakkoord sprake is van een alomvattende stelselherziening, met inbegrip van de bijstand, waarbij wij nog eens even datgene dunnetjes over doen waarmee wij in mijn beleving nu al een jaar of tien mee bezig zijn. Of het

nu gaat om de WAO en de Ziektewet, de nabestaandenwetgeving, de WW of de Algemene bijstandswet, ik vind het van belang dat wij er zijn na de majeure aanpassingen die in het regeerakkoord zijn aangekondigd op de afzonderlijke wetten, wat de praktische vormgeving van die wetten in deze kabinetsperiode ± en als het even kan nog daarna ± betreft. Dit laat onverlet, zoals in het regeerakkoord is afgesproken, dat het denken over de toekomst van de sociale zekerheid niet stil moet staan. Nogmaals, of het nu gaat om de WAO en de Ziektewet of om de Algemene bijstandswet, je moet dat denken niet zoeken in nadere stelselherzieningen. Het moet dan gaan om, zoals wij het noemen, de dwars doorsnijdende elementen, die in elke afzonderlijke wet steeds weer als vraagpunten naar voren komen, maar die in hun samenhang nog nooit tot een bevredigend antwoord zijn gebracht. Ik denk hierbij vooral aan de kwestie van de individualisering ± mevrouw De Savornin Lohman wees er ook op ± en de kwestie van de financieringsgrondslag van de diverse sociale verzekeringen en de interactie tussen de financiering van de sociale zekerheid en de werkgelegenheid. Dit zijn vragen die het buitengewoon de moeite waard zijn om er verder op te studeren. Wij zijn niet van plan, in 1996, 1997 of 1998 met een soort stelselherziening te komen. Wat zou anders de betekenis zijn van de toch vrij fundamentele voorstellen die wij nu aan de Kamer voorleggen op het punt van de bijstandswet, die wij eerder met de Kamer hebben besproken op het punt van de werkloosheidswetgeving en de kinderbijslag en die straks nog volgen op het punt van de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidswetgeving?

Dit laat overigens onverlet dat ik eerder heb gesproken van een evolutie. Wij zijn nu in feite bezig, een deel van die evolutie te codificeren in nieuwe wetgeving. In die nieuwe wetgeving bieden wij een start om in samenhang met de praktijk en de jurisprudentie te komen tot een verdere ontwikkeling van begrippen. Het spreekt van zelf dat er sprake zal zijn van een ontwikkeling, ook waar het gaat om het moeilijke begrip "partner" en om andere begrippen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Ik heb niet de illusie dat wij het nu voor

eens en voor altijd geregeld hebben, noch dat het vanzelfsprekend is dat met de harmonisatie van de regels met betrekking tot de leefvormen direct weer een noodzaak ontstaat om dit verder vorm te geven in de bijstandswet. Wij zijn wel gehouden, in de praktijk van de nieuwe bijstandswet te bezien of en, zo ja, hoe die nieuwe begrippen werkbaar zijn. Naar de mate waarin de werkbaarheid in twijfel kan worden getrokken, moeten wij open staan voor mogelijke bijstellingen. Daarmee gaan wij allerminst voorbij aan de vragen die hierover zijn gesteld en die zich in theorie gemakkelijker laten beantwoorden dan in de praktijk. Daarbij moet tegelijkertijd de praktijk het richtsnoer voor de toekomst opleveren. Ik houd er rekening mee dat wij open moeten staan voor bijstellingen, maar ik ga daar niet van uit. Als ik ervan uitging, zou dat toch een beetje een brevet van onvermogen zijn voor datgene wat wij nu voorstellen. Ik heb wel met de Vereniging van Nederlandse gemeenten afgesproken om intensief ± wat mij betreft intensiever dan in het verleden te doen gebruikelijk ± de praktijk van de tenuitvoerlegging van de bijstandswet in bespreking te houden, ook op bestuurlijk niveau. Het is niet alleen een zaak van de ambtelijke uitvoering. Wij moeten ons ook als bestuurders verantwoordelijk weten en verantwoordelijk maken voor de uitvoering van regelgeving. Wat dat betreft behoort ik tot degenen die dit ook nadrukkelijk rekenen tot de verantwoordelijkheid van politieke bestuurders. Zij moeten niet als het ware zeggen: ziezo, nu zijn wij klaar met een mooi stuk wetgeving en nu gaan wij over tot de orde van de dag. Nee, wij moeten heel nadrukkelijk betrokken zijn bij de uitvoering.

Door mevrouw De Savornin Lohman is ten aanzien van de cliëntenraad gevraagd of dit punt kan worden meegenomen in de evaluatie. Ik vind dat een reëel punt. Dan kan ook nog eens bekeken worden of de vrees van de heer De Boer, namelijk dat de kwaadwillende gemeenten de cliëntenraad op mijlen afstand houden ± hoe kortzichtig dat waarschijnlijk ook zou zijn ± gerechtvaardigd is. Dat kan dan ook worden bekeken. Ik zeg dat graag toe.

Mevrouw De Savornin Lohman heeft vervolgens een vraag gesteld

Melkert

over de bejaardenoorden, het zak- en kleedgeld en het normbedrag dat al sinds 1970 niet gewijzigd zou zijn in zijn systematiek. Ik vraag haar, het goed te vinden dat ik ook op dit punt door middel van een schriftelijke beantwoording zo volledig mogelijk inga.

Ik kom bij een aantal punten die door de heer Van de Zandschulp naar voren zijn gebracht. Tot mijn geruststelling afficheerde hij zich als een gematigd centralist. Het had erger kunnen uitpakken, dacht ik. Ik denk dat hij in ieder geval tot uitdrukking wilde brengen dat het er steeds om gaat, een goede balans in stand te houden tussen datgene wat je centraal regelt en datgene wat je decentraliseert. Misschien ben ik iets meer een gematigd decentralist. Dat biedt in ieder geval voldoende openingen om elkaar midweegs te ontmoeten.

De heer Van de Zandschulp heeft de berekende opbrengst, zo'n 380 mln., speculatief genoemd. Hij neemt de opbrengst met een schep zout. Ik neem daar kennis van. Ik vind dat er reden genoeg is om niet al te somber te zijn over de mogelijkheden om zo ver te komen, om echt via de bedoelde weg de ruis eruit te halen. Het is toch wel tamelijk symptomatisch dat dit woord alleen al in het spraakgebruik is geïntroduceerd, want dat geeft al aan dat ook vanuit de gemeenten zelf is onderkend dat er in de toepassing van de regels een marge zit ten opzichte van datgene wat de wet beoogt en dat je je daaraan financieel weliswaar niet rijk mag rekenen, maar toch wel met een opbrengst rekening mag houden.

Ik heb gesproken over de armoedebestrijding. De heer Van de Zandschulp wees nog eens op de behandeling in de Tweede Kamer. Korthedshalve verwijs ik naar de antwoorden die ik in dat debat heb gegeven.

Vervolgens is de heer Van de Zandschulp uitgebreid ingegaan op de gezamenlijke huishouding. Ook hij heeft een inderdaad lastige casus ontworpen om nog eens goed door te dringen tot de kern van hetgeen in de wet is beoogd. Ik neem toch de vrijheid, hier niet dieper op in te gaan. Als ik in de schoenen stond van de behandelend ambtenaar, zou ik mij willen vergewissen van alle omstandigheden die relevant zouden kunnen zijn voor de beoordeling van deze specifieke situatie. Op grond

van de gegevens die de heer Van de Zandschulp hier aanlevert ± naar ik moet aannemen van horen zeggen ± kan ik mij daar niet van vergewissen. Ik denk dan ook dat het niet goed is om er een soort voorafschaduwning van te laten uitgaan op de jurisprudentie.

Dan de vraag of de wetgever bluft bij het aanduiden van de elementen bij de bepaling van het onweerlegbaar rechtsvermoeden, het hebben van kinderen, de erkenning daarvan en het samenlevingscontract. Dit gaat mij echt te ver, omdat de wetgever hier in redelijkheid iets veronderstelt en iets vraagt van de burger. Ik zal hier niet beweren dat er onder alle omstandigheden een waarborg is dat de burger daar netjes mee omgaat. Ik vind dat de wetgever tot op zekere hoogte uit moet gaan van burgerzin en van het bestaan van burgerplichten. Je kunt dat weliswaar niet verordenen, maar naar mijn gevoel is op dit vlak het uitlokkende gehalte van deze elementen in de regelgeving beperkter dan door de heer Van de Zandschulp is gesuggereerd. Ik sluit mij wel zeer aan bij zijn constatering dat de bijstandswet de laatste voorziening is, die ook feitelijk een materieel sluitstuk moet willen zijn.

Voorzitter! Ik kom nu bij opmerkingen van de heer Van de Zandschulp en ook van de heer De Boer in het bijzonder, over artikel 122 betreffende de informatieverplichting. De heer Van de Zandschulp begon zijn redenering met de veronderstelling dat de bonafide ontvanger de aanscherping van de plichten in dit kader als een blijk van wantrouwen zou kunnen ervaren. Ik voel mij eerlijk gezegd nooit zo aangesproken door dit soort argumenten. Bonafide ontvangers behoeven uit de aard der zaak geen problemen te hebben met de vereisten die hier worden gesteld. Zij hebben immers niets te verbergen en zij zullen ook in aanmerking komen voor toepassing van de wet. Zij hebben er zelfs belang bij dat daarmee de malafide aanmeldingen worden teruggedrongen omdat wij daarmee zowel het maatschappelijke als het financiële draagvlak beter in stand zouden kunnen houden.

De heer Van de Zandschulp heeft wel de begrijpelijke vraag gesteld of de delegatiebepaling die is opgenomen om via algemene maatregel van bestuur de bepaling te regelen met betrekking tot de andere instanties en personen waarbij informatie kan

worden vergaard, strikt genomen juist is. Voor de constructie van de AMvB is gekozen om optimaal te kunnen inspelen op nieuwe inzichten en technische mogelijkheden. Het gaat hier immers om een stukje techniek voor het koppelen van registraties, waardoor ze toegankelijk zijn en benut kunnen worden voor het doel dat hier is beoogd. Wat mij betreft, is het niet bezwaarlijk om na een aantal jaren, als duidelijk is om welke instanties het gaat, deze instanties in de wet zelf op te nemen. Op dat moment kunnen wij ook bezien of ermee kan worden volstaan, deze instanties limitatief in de bijstandswet op te nemen, zoals de heer Van de Zandschulp voorstelt, of dat wij in de wet de mogelijkheid laten bestaan om nieuwe vormen van gegevensuitwisseling, eventueel tijdelijk, bij AMvB te regelen.

De heer Van de Zandschulp heeft ook de vraag gesteld of de inlichtingenplicht met betrekking tot het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning ± dat is de informatieverplichting voor diegenen die hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben als de bijstandsontvanger ± niet te ongeclausuleerd is. Het gaat hier om het derde lid van artikel 122. Deze wijze van formulering is bedoeld ter ondersteuning van de mogelijkheden tot terugvordering en verhaal en om bij een vermoeden van partnerfraude informatie te kunnen krijgen van huisgenoten. Er is bewust niet vooraf door de wetgever aangegeven welke gegevens door de gemeenten opgevraagd mogen worden om de praktijk niet vooraf te binden. Elke situatie is weer anders. Er is ook niet geclausuleerd, in de wetenschap dat er een gemeentelijke verantwoordelijkheid is voor de toepassing van proportionaliteit en de mogelijkheden van controle op basis van de Wet persoonsregistraties. Met andere woorden, het vermoeden dat er sprake zou kunnen zijn van partnerfraude, de toepassing van proportionaliteit en, als het ware als verzekering voor oneigenlijke toepassing, de Wet persoonsregistraties vormen voor mij voldoende waarborg om de door de heer Van de Zandschulp gevreesde te brede toepassing te voorkomen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb specifiek gevraagd of het niet onbehoorlijk is om inlichtingen te vragen over een

Melkert

niet-uitkeringsgerechtigde, zonder dat betrokkene daarvan op de hoogte wordt gesteld. Kan de minister daar nog antwoord op geven?

Minister **Melkert**: Voorzitter! Deze vraag van de heer De Boer verwijst naar de bescherming van de privacy van betrokkene en wij hebben daarvoor bewust willen aansluiten bij al datgene wat in de Wet op de persoonsregistratie is bepaald. Het leek ons niet dienstig om in deze wet nieuwe interpretaties te geven van de rechten van betrokkene. Voor zover de vraag in het geding is of men, eventueel vooraf, moet weten of er gegevens worden gebruikt voor de doelstelling die in de wet is gegeven, menen wij dat het het beste is om terug te vallen op al datgene wat in de Wet op de persoonsregistratie is bepaald.

De heer **De Boer** (GroenLinks): En ik begrijp dat dit daarin niet is geregeld.

Minister **Melkert**: Daar is dit niet in algemene zin in geregeld, maar daarin zijn wel degelijk waarborgen opgenomen om tegemoet te komen aan de mogelijkheden voor betrokkenen om te weten, respectievelijk tijdig te weten, dat er gegevens worden gebruikt voor een bepaald doel, dat eventueel in een andere wet is gelegen.

Er rest nog een vraag over de pilot study met betrekking tot de gegevens van woningbouwcorporaties en de brief die de Kamer daaromtrent van de Nationale woningraad heeft bereikt. Ik wil nog wel eens goed bekijken of het nodig is om die gang te gaan. Naar ons gevoel is het wel nuttig om met de eerstbetrokkene te bezien of er in de praktische vormgeving van de wet dingen over het hoofd worden gezien waar wij niet direct aan hebben gedacht. Maar dat hoeft niet meer te betekenen dan strikt genomen is beoogd.

Voorzitter! Ik meen hiermee aan het eind van mijn antwoord te zijn gekomen.

□

Mevrouw **Van Gijzen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik wil beginnen met de minister te danken voor zijn uitgebreide reactie. In het begin van zijn betoog refereerde hij aan de discussie die wij in 1963 hier

hebben gehad en hij zei dat er toen was uitgegaan van de waardigheid van de menselijke persoon. Het hoofdpunt in die discussie was dat er een recht zou zijn op bijstand en dat er geen sprake was van een gunst. Die waardigheid van de menselijke persoon is eigenlijk nog steeds de invalshoek van de fractie van het CDA. Naar onze mening zit het probleem nu juist bij het mensbeeld dat doorspeelt in de bijstandswet, en wel omdat die wet is gebaseerd op materiële criteria. Door de wet te funderen op materiële criteria maak je in feite van iedere aanvrager en van iedere bijstandsgerechtigde een potentiële fraudeur. Hij moet aantonen alleenstaand te zijn; alle gegevens dienen te worden geverifieerd; sociale rechercheurs staan klaar om de feitelijke situatie vast te stellen.

Ik begrijp heel goed dat dit niet de bedoeling is van de minister en dat hij juist wil streven naar duidelijke verbeteringen in de wetgeving, onder andere door verduidelijking van het begrip partner. Het gaat daarin om meer dan om helderheid van de criteria en ik meen overtuigend te hebben aangetoond dat die criteria op zichzelf niet helder zijn. Essentieel in het geheel is het begrip gezamenlijke huishouding. Dat begrip is zowel in abstracto als in het algemeen een criterium op grond waarvan gemeenten het beginsel van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid kunnen en dienen te handhaven. Met deze wet hinkt men echter op twee gedachten. Enerzijds refereert de wet aan het huwelijk en met name aan de zorgplicht en de onderhoudsplicht die daarin liggen besloten. Daarom spreekt de wet ook over tweerelaties en over wederzijdse zorg. Anderzijds refereert de wet aan de feitelijke situatie en het draagvermogen van de samenleving. Mijn vraag is: waarom vallen dan samenlevingsvormen van drie of meer personen buiten dit kader?

Samenvattend: wat de criteria betreft hebben wij niet alleen problemen met de helderheid, maar wij hebben ook het gevoel dat er sprake is van strijdigheid met het rechtsgevoel. Dat is het gevolg van het punt van de fictieve onderhoudsplicht. Het was niet de bedoeling om met een heleboel praktijkvoorbeelden ± de praktijk kan het allemaal nog erger maken ± aan te tonen hoe de vork in de steel zit, maar om de vraag aan de orde te

stellen of de criteria het mogelijk maken dat de wet uitgevoerd kan worden. Het waren dus niet willekeurige voorbeelden, maar zij dienden om de werking van de wet duidelijk te maken.

Vastgesteld is dat in de wet mazen zitten. Onze invalshoek is, dat mazen in de wet gedicht dienen te worden. Ten aanzien van vier vaste situaties is daartoe een poging gedaan en in dat verband heb ik commentaar geleverd. De minister stelt dat B en W in ieder geval de mogelijkheid hebben om via het individualiseringsbeginsel af te wijken van hetgeen in de wet is bepaald en dat ten slotte ten aanzien van de vragen over de bijstandsafhankelijkheid de rechter ingeschakeld kan worden. Met name dat laatste middel is voor mensen die een beroep moeten doen op de bijstandswet een heel moeilijk middel, omdat daarbij weer een extra appel gedaan wordt op bijvoorbeeld de mondigheid. De minister zal zich dit ook wel kunnen voorstellen.

Zoals ik al zei, onze hoofd-invalshoek is dat de mazen in de wet gedicht moeten worden. De vergelijking met de belastingwetgeving gaat in dezen dan ook niet op, want bij die wetgeving wordt wel terdege geprobeerd om de mazen te dichten.

Vanuit deze invalshoek is een pleidooi gevoerd voor de registratie. De hoofdlijn van het CDA daarbij is, dat aansluiting gezocht dient te worden bij onze visie op de mens, de samenleving en de overheid. De mens, die geroepen is om verantwoordelijkheid te dragen en daaraan invulling kan geven binnen een tweerelatie, heeft recht op rechtsbescherming wanneer het de intentie is te komen tot duurzaamheid, trouw, wederzijdse verbondenheid en verantwoordelijkheid. Op grond van dit gegeven kun je dan de registratie regelen en vervolgens tot een pakket van rechten en plichten komen. In de praktijk leidt dat tot één registratiemodel waaraan de onderhoudsplicht inherent is. Dat voorkomt ook het in- en uitvliegeffect dat je zou kunnen krijgen wanneer je overgaat tot zowel zware als lichte vormen van registratie. Ik meen mij te herinneren, dat de conclusie van de commissie-Kortmann, die werkzaam was onder het vorige kabinet, in ieder geval was, dat geopteerd zou moeten worden voor twee

Van Gijzen

registratiemodellen. Als ook de interdepartementale werkgroep hierop voortborduurde, wil ik de minister vragen vooral na te gaan of zoiets wel leidt tot de consistentie die hij zelf ook voorstaat en of zulks ook wel een oplossing zal zijn voor de bijstandsproblematiek. Zou een dergelijke registratiemogelijkheid moeten betekenen, dat bij de uitvoering van de bijstandswet nooit rekening gehouden kan worden met materiele criteria? Ik heb zulks niet betoogd. Ik heb nadrukkelijk gezegd, dat daartoe wel degelijk de mogelijkheid bestaat, namelijk in het geval dat mensen in één woning wonen. In die situatie zou men rekening moeten houden met de schaalvoordelen van die woonsituatie. Op die manier is er ook sprake van een materieel criterium. De hoofdlijn is duidelijk: formele criteria hanteren en dat moet tot gevolg hebben dat tweerelaties die zich laten registreren als een economische eenheid worden behandeld. Alle mensen die zich niet laten registreren, vallen dan onder de individuele wetgeving.

Voorzitter! Ik kom tot een afronding. Hoe zullen wij deze wet uiteindelijk beoordelen? Zeggen we ja of zeggen we nee? Als je sterk de nadruk hebt gelegd op het voorkomen van fraude en op het gegeven dat de fraudeproblematiek met de gedane voorstellen niet opgelost wordt, zou dat ervoor kunnen pleiten om nee tegen de wet te zeggen. Wanneer wij dat doen, zou dat tevens betekenen dat wij terug willen vallen op de huidige wet. De huidige wet biedt echter evenmin een oplossing voor de fraudeproblematiek. Deze wet is voor wat betreft de fraudeproblematiek geen verbetering ten opzichte van de huidige wet, maar op enkele andere punten wel. In mijn bijdrage heb ik die punten ook genoemd en ik noem ze nu nog een keer: de vereenvoudiging en de vergroting van de verantwoordelijkheid van de gemeenten en het leggen van het accent op de activerende werking, met inbegrip van alle kanttekeningen die daarover met name in de schriftelijke behandeling zijn gemaakt.

Een pluspunt van het debat vind ik in ieder geval, dat het leidt tot meer duidelijkheid voor alle betrokkenen, ook voor de rechter omdat hierdoor toch veel jurisprudentie aan de bestaande is toegevoegd. In tegenstelling tot mijn geachte

VVD-collega vind ik dat een winstpunt, met name omdat het in dezen gaat om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor alle betrokkenen. Er ontstaat met deze wetgeving ook duidelijkheid voor de bijstandsfankelijken. Zij hebben met de voorstellen als het ware de legitieme mazen aangereikt gekregen. Ook is duidelijkheid ontstaan voor de gemeenten. De strikte financiële scheiding en het living-apart-together bieden mogelijkheden. Er is ook meer duidelijkheid voor het kabinet ontstaan en wel in die zin, dat het de gemeenten niet kwalijk genomen kan worden wanneer het probleem van de leefvormfraude niet wordt opgelost. De minister zal kunnen bevestigen, dat dit wetsvoorstel niet het eindpunt kan zijn op het traject. Wij zien het nadrukkelijk als een overgangswet om te komen tot een meer voldoende gevende eindoplossing.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden. De beantwoording was nagenoeg volledig, maar zij was niet op alle punten tot tevredenheid.

Het siert de minister dat zijn grondhouding gebaseerd is op een optimistische gedachte over de goede wil. Hij strooit behendig met goede intenties en belooft een alerte opstelling van het kabinet ten aanzien van de problemen die zich bij de uitvoering van deze wet zullen voordoen. Hij is daarop ook aanspreekbaar. Prachtig!

Echter, de kritische opmerkingen die anderen en wij ten aanzien van de regelgeving gemaakt hebben, vinden niet echt gehoor. Laten wij daarom eerst maar aan de slag gaan en dan zien wij later wel of er nog op te lossen problemen opdoemen.

Voor mij is de moeilijkheid, dat de antwoorden allemaal redelijk klinken, maar dat de voorstellen op het moment van invoering per saldo toch leiden tot voor mijn fractie niet gewenste effecten. Ik zal in tweede termijn de discussie niet overdoen. Op een aantal punten kan ik leven met de beantwoording, maar op sommige blijven wij met de minister van mening verschillen.

Wel was ik content met de teneur van de beantwoording waarmee de minister zei dat met het dreigen met sancties het vrijwilligerswerk niet kan

worden afgedwongen. Trajectbegeleiding bestaat uit initiëren, stimuleren, activeren en begeleiden. Op het moment dat je sancties moet gaan toepassen, is in mijn ogen de trajectbegeleiding mislukt. De minister wil sancties niet volledig uitsluiten, maar hij ziet in dezen niets in het gebruik ervan. En nu maar hopen dat de mensen in bijvoorbeeld Heemstede hier net zo over denken.

De opmerkingen over de bijzondere bijstand voor jongeren die tussen wal en schip vallen, heb ik genoteerd. Wat nu precies wel en precies niet tot de beleidsvrijheid van de gemeenten behoort, zullen wij in de toekomst nog horen. Mij is dat nu nog niet scherp duidelijk. Ook over het punt van de additionele werkgelegenheid komen wij nog uitgebreid te spreken.

Ik ben tevreden met het antwoord dat ik schriftelijk bericht krijg over de actie dak- en thuislozen. Ik heb er nog een klein dossier over. Dat zal ik de minister geven.

Ook de toezegging omtrent het RBA heb ik opgeschreven. Mijn vraag is alleen of die toezegging dat de regelgeving op elkaar wordt afgestemd, wordt gerealiseerd voor de invoeringsdatum van de Algemene bijstandswet.

Wat de verschuiving van de betaaltermijn betreft, heb ik erover nagedacht wie gelijk heeft. Volgens mijn berekening verschuift de zeven-wekentermijn elke keer met een paar dagen. Ik kom tot de ontdekking dat je in een jaar 11 termijnen uitbetaalt en de twaalfde in je zak houdt. De minister gaat uit van een heel ander uitgangspunt, maar volgens mijn sommetje gebeurt dat toch echt. Tel bij elke maand maar vier dagen op. Als je verschuift naar januari, dan betaal je in 1996 elf maanden uitkering uit en de twaalfde uitkering betaal je in januari 1997. Dan is een maand weg.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Als ik het goed begrijp, is de consequentie ervan dat de bijstand, gesteld dat iemand er weer uitkomt, aan het eind iets langer doorloopt dan wanneer de verschuiving van de termijnen niet zou hebben plaatsgevonden. Op lifetime-basis moet het wel weer op zijn pootjes terecht komen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Daar moet je als uitkeringsgerechtigde soms heel lang op wachten. Ik vraag

De Boer

mij af of dit de gewenste systematiek is. Je kunt ook de eerste maand een voorschot geven en dat verrekenen met de laatste maand als iemand uit de bijstand gaat, tien jaar later. Dat zou een oplossing kunnen zijn. Kortom, het ligt ingewikkeld.

Ik kom bij de verdeling via het Gemeentefonds. Ik vraag benieuwd volgens welke norm dat gaat: inwonertal, sociale structuur of woningen. Is daar helderheid over te verschaffen?

Ook de fractie van GroenLinks moest tot een eindoordeel over deze wet komen. Collega Van de Zandschulp gunde de nieuwe ABW het voordeel van de twijfel. Onze slotconclusie wordt helaas toch bepaald door de ernstige nadelen die deze wet vooral in de uitvoering meebrengt op sommige punten. De aanscherping van de regelgeving, gecombineerd met een forse bezuiniging, kan niet anders betekenen dan een verslechterde positie van een groot aantal uitkeringsgerechtigden. In een te groot aantal gevallen is dat naar mijn mening niet terecht. Bovendien is de wet op enige saillante punten niet helder genoeg. Ik onthoud onze steun met spijt, want wij zien wel degelijk ook een aantal positieve punten in de nieuwe ABW. De bezwaren zijn echter te ernstig om er overheen te stappen.

Onze spijt wordt ook gevoed doordat wij aan de overzijde en hier toch weinig begrip, laat staan steun hebben ontmoet voor de visie van GroenLinks op een houdbaar bijstandsbeleid en een werkelijk tegengaan van armoede. Het is winst dat nu breed erkend wordt dat wie langdurig afhankelijk is van bijstand verschaalt. Als dat echter niet wordt gevolgd door een beleid dat zich richt op meer dan fysiek overleven, is dat te gratuit. Het gaat in deze hardere, anoniemere en technocratische maatschappij om meer dan brood alleen. Communicatie, relaties, geestelijke stabiliteit en middelen om de wereld te doorzien en om je bestaan zin te geven, zijn nodig om te overleven en een menswaardig bestaan te hebben. Wij laten een grote groep toch langzamerhand definitief zakken. Dat is in onze ogen onfatsoenlijk en een echte beschaving onwaardig.

Het wordt nog erger. Er wordt door de VVD, D66 en het CDA gerammeld aan de pijler van ons loongebouw, het minimumloon.

Indirect zet je daarmee ook het toch al te lage bijstandsniveau op de tocht, want dat is gerelateerd aan het minimumloonniveau. De platte filosofie die de VVD daarover koestert, heeft collega Van den Broek vanmiddag treffend verwoord. Het stemt in ieder geval mij droef dat ook D66 en het CDA die kant opschuiven. Het zal naar mijn vaste overtuiging ook niets oplossen. Onze keuze is een ABW met een eerlijke en grondige intake, regelmatige begeleiding en controle, een herijking, een activering gericht op een zo kort mogelijk verblijf in de bijstand en een uitkering op een fatsoenlijk hoog niveau dat niet afhangt van de interpretatie van de wet. Decentralisatie is mooi, maar minder dan de minister zijn wij gerust op de rechtsongelijkheid en de ongelijke behandeling die dat kan meebrengen. Alles overwegende zal mijn fractie toch tegen deze herinrichting van de Algemene bijstandswet stemmen.

□

Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD): Voorzitter! Het gebeurt niet zo vaak dat mijn woorden een minister treffen als de bliksem. Daar ben ik heel verrast over. Ik ga ervan uit dat die bliksem hem mooie lichtbundels gaf en dat hij er niet pijnlijk door getroffen werd.

Ik dank de minister hartelijk voor zijn beantwoording. Ik heb nauwelijks meer opmerkingen. Hij heeft niet al onze vragen beantwoord, maar gezien de tijd laat ik die nu liggen.

De minister sprak een beetje voorzichtig over de tandartskosten en de bijzondere bijstand. In de memorie van antwoord was hij daar volstrekt helder over, maar ik proefde nu toch zoiets als: dat moeten wij toch nog een keer bekijken. Ik vraag mij af of ik dat goed heb gehoord.

Ik heb gevraagd of er een relatie is tussen het toeslagenbeleid dat de gemeenten in de drie overgangsjaren voeren en het bedrag dat zij in 1999 krijgen. De minister heeft gezegd dat hij die vraag nog niet kan beantwoorden, maar dat dit ook uit het onderzoek moet blijken. Het is mogelijk dat ik in het betoog van de minister heb gemist welk onderzoek dat was. Ik vraag nog even waar hij over sprak.

Ik wil mijn indringende vraag herhalen of de minister elke circulaire, elke AMvB en elke richtlijn

die op zijn bureau zou dwarrelen tegen het licht wil houden, er nog eens een nachtje over wil slapen en wil kijken of dat echt noodzakelijk is. Ik wil ook suggereren om vooral geen reparerichtlijnen aan te brengen. Er zal heus op een goed moment wel ergens iets misgaan in een gemeente. Die gemeente dient dan daarop aangesproken te worden. Dan kan de rijksconsulent, waar men ook goede ervaringen mee heeft, daar zijn goede werk doen.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording, ook van mijn vragen. Toen wij een paar weken geleden met elkaar spraken over de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zei de minister bij de beantwoording van mijn vragen dat hij in een vrij moment best eens een boom wilde opzetten over ethische kwesties, maatschappijvisies en dergelijke. Ik constateer vanmiddag opnieuw dat hij dat blijkbaar liever in zijn vrije tijd doet dan dat hij er in de Kamer over spreekt, maar ik wil dat natuurlijk graag positief interpreteren.

Ik heb gezegd dat het natuurlijk verkeerd is van een sociale dienst om ook maar heel subtiel of terughoudend te suggereren dat gezinsuitbreiding een zware druk op de middelen zou leggen en dus zou moeten worden ontmoedigd. De minister zal het met mij eens zijn dat dit niet kan. Hij heeft het niet met zoveel woorden gezegd, maar misschien vond hij het zo vanzelfsprekend dat hij het liet lopen. In dit verband wil ik er nog wel op wijzen dat de toeslag in de individuele huursubsidie niet gekoppeld is aan het aantal kinderen. Hij weet dat; het is ook in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Ik blijf er met anderen toch zorgen over houden. Dat zal de minister van mij begrijpen. Wij komen er stellig op terug, zo is bij de behandeling van de kinderbijslag gezegd. Dat herhaal ik nu.

Ik heb nog een opmerking over de consequenties van het partnerbegrip en vooral over de mogelijkheid om daarin een aanknopingspunt te vinden voor een bredere benadering van de structuur van de samenleving, vooral in het vormen van relaties en gezamenlijke huishoudens, economische eenheden of hoe je het ook wilt noemen. Je kunt op

Veling

twee manieren kijken naar het partnerbegrip en de afstemming van bijstand op het gezamenlijk een huishouding voeren. Je kunt het eigenlijk betreuren dat je het moet doen: het is te duur, je moet dus wel wat en je ontkomt er bij de bijstand niet aan. Je kunt ook een wat andere insteek kiezen, namelijk dat er iets positiefs in is te ontdekken dat mensen bij elkaar horen, dat ook willen weten en verantwoordelijkheid voor elkaar nemen. Natuurlijk heeft dat consequenties voor de bijstand, maar het zou ook andere consequenties kunnen hebben, een verplichting ten opzichte van elkaar of hoe dan ook. Ik heb gepoogd die invalshoek onder woorden te brengen. Ook anderen hebben die vanmiddag verwoord. Het zou een uitgangspunt kunnen zijn voor een wat andere benadering van de samenleving dan de eerste insteek. Nogmaals, dit is een zaak die, mogelijk ook hier, terugkomt en die een duidelijk aanknopingspunt vindt in het partnerbegrip in deze wetsvoorstellen.

Voorzitter! Ik concludeer dat de voorliggende voorstellen naar ons oordeel een positieve bijdrage leveren aan een beter functionerende bijstandswet. Daarom zullen wij onze steun aan deze wetsvoorstellen geven.

□

Mevrouw **De Savornin Lohman** (D66): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn gedegen antwoord. Onze fractie zal deze wetsvoorstellen steunen. Ik heb nog één hoofdpunt. De minister heeft een heel positieve inschatting gemaakt van de effecten van deze wetten. Hij kan ook moeilijk anders; hij kan moeilijk met allerlei intellectuele twijfels hier in de Kamer komen. Aan de andere kant is onze ervaring met bepaalde wetten, zoals die over het bijstandsverhaal en de Gehandicaptenwet, dat die inschattingen vaak te positief zijn. Ik vind het jammer dat de praktijk van horizonbepalingen niet meer "in" blijkt te zijn. Is dat ook zo? Op dit moment mikt men erg op evaluatie; dat moet het panacee zijn. Nu, die evaluatie vindt plaats na deze regeringsperiode, zodat het heel erg de vraag is, wat daarvan de consequenties zijn.

Wij hebben heel nadrukkelijk gevraagd of deze wetten zullen worden meegenomen in de discussie

over de stelselherziening, die in het regeerakkoord is aangekondigd. De minister heeft daarop geantwoord met "nee". Hij ging daarbij nog verder, door in één adem de wijzigingen in de AOW, de Ziektewet en de AWW te noemen. Die wijzigingen, die al zijn aangebracht, blijven buiten die discussie. Waar in die discussie wel naar gezocht zal worden, zijn de onderliggende concepten en de verschillende dwarsverbindingen. Maar wat ik de minister niet heb horen zeggen, is dat ook de uitvoerende organisaties zullen worden bekeken. Dat is misschien een beetje een zijpad, maar het is wel heel essentieel, want er liggen daarover kritische rapporten. Ik noem het rapport van de commissie-Van Dijk en dat van de Algemene Rekenkamer, die een heel zorgelijk verhaal heeft afgescheiden over wat er gebeurt als diensten gaan privatiseren en als er sprake is van opting-out, dat een onderdeel van de sociale zekerheid is. Kan de minister aangegeven of de hele uitkeringsfabriek wel zal worden meegenomen?

Terugkerend naar zijn optimisme, verwijs ik naar zijn antwoord op onze kritiek op de arbeidsbureaus, die zich moeten gaan bezighouden met de langdurig werklozen. Dat doen ze in feite al, maar dat is duidelijk niet zo. Ik citeer uit een recent bericht in de Volkskrant, waarin staat dat de bezuinigingen op de arbeidsbureaus helemaal worden doorberekend naar de scholing en begeleiding van langdurig werklozen op regionaal niveau. Hier wordt met zoveel woorden gezegd dat het CBA gekozen heeft voor een aanpak, waarbij de kansloos geachte werkzoekenden niet op begeleiding van arbeidsbureaus hoeven te rekenen. Nu ook de financiële vrijheid van de regio's wordt ingeperkt ± de VNG levert hierop kritiek ± is die mogelijkheid om bij te sturen tot nul gereduceerd. Ik zeg dit om een kleine domper op de feestvreugde, als zou met deze bijstandswet een ideale situatie zijn geschapen, te zetten.

Wij zullen deze wetten verder steunen.

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording. Ik kom nu slechts op een paar dingen

terug. Eerst maak ik nog een opmerking over het onweerlegbaar rechtsvermoeden, omdat dit een begrip is dat al gauw in strijd komt met mijn rechtsgevoel. Als ik het goed heb begrepen, heeft de minister onder andere het volgende gezegd. Als toepassing van een onweerlegbaar rechtsvermoeden leidt tot een afwijzende beschikking, is er niettemin beroep op de rechter mogelijk tegen die afwijkende beschikking. Dan is, zo concludeer ik ± maar ik overzie dit soort procedures niet ± langs een omweg de houdbaarheid van de stelling van een onweerlegbaar rechtsvermoeden aan de orde bij die gerechtelijke procedure. Heb ik dat goed begrepen? Zo niet, dan begrijp ik niet, wat het beroep op de rechter tegen een afwijzende beschikking inhoudt.

Ik wil verder terugkomen op de privacybescherming en artikel 122 van de nieuwe Algemene bijstandswet. Ik heb gezegd dat juist een bonafide bijstandsgerechtigde een forse aanscherping van de inlichtingenplicht wellicht als een blijk van vertrouwen zou opvatten. De minister zei dat niet te begrijpen, omdat de bonafide aanvrager immers niets hoeft te vrezen. Daarover zijn wij het eens. Mijn opmerking was echter meer psychologisch van aard: juist als ik gewoonlijk eerlijke antwoorden geef, erger ik mij er waarschijnlijk sneller aan als de tegenpartij alles wil checken, dan wanneer ik zelf ook minder eerlijke informatie verstrek. Ik vind het dan eerder voor de hand liggen dat de andere partij alles gaat checken. Een tweede reden, waarom het mij als bijstandsgerechtigde misschien toch zou irriteren, is het gegeven dat de bijstandswet veel meer en veel vaker allerlei informatie gaat checken bij andere instanties dan in het maatschappelijk verkeer, ook in dat met andere overheidsinstanties, gebruikelijk is. Ik heb dus aandacht gevraagd voor die psychologische factor. Ik trek de noodzaak om gegevens te checken niet in twijfel. Maar juist als die noodzaak zo evident is, is het wat mij betreft even evident dat de wetgever daar buitengewoon zorgvuldig mee omgaat, en dus wat wel en wat niet mag zoveel mogelijk in de wet zelf en niet via een delegatiebepaling regelt. De minister zegt dat de keuze voor een AMvB mede is ingegeven met het oog op mogelijke nieuwe

Van de Zandschulp

maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Ik denk dat die zich inderdaad in de komende jaren voor zullen doen, maar dan komt de minister maar bij ons terug om de wetgeving dienaangaande aan te passen. Het is de taak van de Staten-Generaal om te beoordelen, of wij het redelijk vinden dat een nieuwe instantie of een nieuwe persoon extra wordt aangewezen om die gegevens te verstrekken. Vandaar mijn buitengewoon grote voorkeur voor een limitatieve wettelijke regeling van het aantal instanties dat geroepen is tot deze informatieplicht aan B en W. Juist omdat het om een ingreep in de persoonlijke levenssfeer gaat, vind ik dat aan de wetgever zware eisen gesteld mogen worden.

Ten slotte vraag ik nog aandacht voor de opmerking van de minister over de circulaire over de informatieplicht van de woningbouwverenigingen en het onderzoek dat daaraan voorafgaat. Ik stel voorop dat ik betwijfel of ik hem goed begrepen heb. Maar als ik hem goed begreep, noemde hij als reden waarom het zo ingewikkeld is, dat bij de informatieplicht van de kant van de woningbouwcorporaties eventueel ook de kwestie van terugvordering en verhaal in de bijstandswet aan de orde zou zijn. Ik begrijp dat niet helemaal. Gegevensverzameling en gegevensopslag zijn gebonden aan een redelijk doel, vanuit de functie van de instantie die die gegevens opslaat. Dat zijn het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. In een huurdersadministratie horen dus niet meer gegevens opgeslagen te zijn dan die welke nodig zijn voor de uitvoering van de huurovereenkomst. Die informatie kunnen B en W desgewenst opvragen aan de woningbouwcorporatie. Dat betekent dat de woningbouwcorporatie aan B en W kan melden: "Er is een huurovereenkomst op naam van ... Er is wel of niet sprake van medehuur in de zin van het BW." Als het om de aanvraag van een woonkostentoeslag gaat, dan kunnen B en W ook vragen naar de huurprijs, want die is relevant voor het al dan niet bestaan van het recht op een woonkostentoeslag. Als B en W er echter achter willen komen of in die woning misschien een verzwegen partner heeft gebivakkeerd het afgelopen half jaar, dan kan de woningbouwcorporatie niets

anders zeggen dan: "Dat weten wij niet. Dat gaat ons ook niet aan. Dat is voor ons niet relevant voor de uitvoering van de huurovereenkomst. Wij begrijpen wel, directeur GSD of B en W, dat dit een probleem is en dat u hier graag achter wilt komen, maar dan bent u bij ons aan het verkeerde adres!" Volgens mij ligt het zo eenvoudig. Wij moeten de bijstandswet niet proberen op te rekken om de beperkingen van de Wet persoonsregistraties te overrulen. Ik kan mij niet voorstellen dat dit de bedoeling is van de minister. Daarom begrijp ik nog steeds niet waarom een pilotstudie en al dat soort zaken nodig zijn.

□

Minister **Melkert**: Voorzitter! Het doet mij deugd om van de meeste kanten instemming te ondervinden waar het gaat om deze voorstellen van het kabinet. Je moet je zegeningen niet tellen, voordat ze binnen zijn, maar wij zijn toch bijna aan het eind van een heel lang traject, waarbij buitengewoon intensief is gediscussieerd over een betere vormgeving van de bijstandswet. Alleen al uit het feit dat het zo lang heeft geduurd en dat zoveel argumenten pro en contra in hun wisselwerking een rol hebben gespeeld, concludeer ik dat deze discussie ook nooit echt voorbij kan zijn.

Het is echter wel van belang dat de wetgever in staat is om op sommige momenten te markeren hoe ver de feitelijke ontwikkeling in het denken is voortgeschreden en hoe een redelijk compromis ± dat is het vaak ± tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid over de tenuitvoerlegging van de wetgeving wordt gevonden. In het geval van de bijstand dient daarbij een extra accent te worden gelegd op de rechtvaardigheid, vanuit het solidariteitsbeginsel dat je niemand zonder inkomen wilt laten. Ik zeg dat ook in de richting van de heer Veling, in wiens ogen ik opnieuw te kort ben geschoten waar het gaat om de ethische kant van de benadering. In eerste termijn heb ik aangegeven hoe ik tegen de bijstand aankijk, als laatste voorziening, als activeringsmogelijkheid, maar ook als opdracht om er weer uit te komen. Daar ligt wat mij betreft een notie van hoe ik vind, vanuit mijn persoon en mijn

politieke oriëntatie, dat de samenleving eruit zou moeten zien.

Mevrouw Van Gijzen heeft dat verbonden, terecht terugkijkend naar hoe deze discussie in 1963 is gelopen, met het woord "waardigheid". Ik onderschrijf dat dit woord onverminderd van belang is bij de oriëntatie op de bijstand en bij het vorm geven van die bijstand. Zij heeft dat woord echter vervolgens verbonden met het punt van de materiele criteria. Zij zei zelfs dat, als je niet uitkijkt, van iedere gerechtigde een potentiële fraudeur maakt, omdat je zijn of haar materiele situatie moet beoordelen in de samenhang en in de finesses die erin zitten. Dat gaat mij dus veel te ver, want op die manier geredeneerd, zou het een inbreuk zijn op de waardigheid van betrokkenen of van degenen die potentieel in aanmerking komen voor de bijstand om dit onderzoek te laten plaatsvinden dat uiteindelijk tot de conclusie moet leiden of hun situatie in overeenstemming is met wat de wet bedoelt, zodat zij in aanmerking komen voor de bijstand. Ik keer het om. Juist door de materiele toets is er veel meer kans dat je erin slaagt om onder alle omstandigheden tot een redelijke uitkomst te komen. Daar is dat individualiseringsbeginsel ook voor bedoeld. Dat zeg ik ook in de richting van de heer Van de Zandschulp. Als de omstandigheden er aanleiding toe geven, kun je in feite afwijken van de regel. Ik doel dan ook op de regel van het onweerlegbaar rechtsvermoeden. Dat blijft als regel staan, ook wat betreft de terminologie. Immers, in artikel 3 staan ook de woorden: "in ieder geval". Toch komt later via hetzelfde artikel de mogelijkheid om de hoek kijken, als de omstandigheden ernaar zijn, om daarvan af te wijken. Daarmee wijk je in feite niet van het beginsel af, maar je erkent ± niets misstaat de wetgever om tot die erkenning te komen ± dat het kennelijk niet mogelijk is om op formele wijze, onder alle omstandigheden, een antwoord te geven op de situaties die zich kunnen voordoen. Dat vind ik eigenlijk het hoofdpunt van de bijstandswet, namelijk het bieden van ruimte om tot die afweging te komen.

Mevrouw Van Gijzen probeert duidelijk te maken waarom voor haar een heldere, formele registratie centraal staat, ook in de beoordeling van wat dit wetsvoorstel te bieden

Melkert

heeft. Zij schetst ook de hoofdlijn van de toekomst, namelijk dat formele criteria de tweerelatie als economische eenheid zullen moeten aangeven en dat alles wat zich niet kwalificeert dus niet op die wijze door de relevante wetgeving behandeld kan worden. In de onderbouwing van dat pleidooi ontwaar ik echter nogal wat normatieve elementen. Overigens misstaan die niet. Op een aantal punten zouden deze zelfs mijn instemming of die van het kabinet kunnen hebben. Hetzelfde beluister ik in het betoog van de heer Veling, maar daaruit kunnen wij precies afleiden waar het probleem zit om langs formele weg tot een methodiek van partnerregistratie te komen die recht doet aan de veelheid van opvattingen, situaties en voorkeuren in de maatschappij. Die ambitie ± het kan ook de pretentie zijn ± om een en ander sluitend te maken langs formele weg kan wel eens net te veel gevraagd zijn. Of dat zo is, dan zullen wij zien bij de discussie over de harmonisatie van de leefvormen, maar niet voor niets heeft menig jurist of juriste daar zijn of haar hoofd al over gebroken. Dat geldt ook voor anderen. Je komt daar dus niet zo gemakkelijk uit, laat staan als het gaat om de consequentie die uiteindelijk moet worden getrokken als je deze kwestie ook in de bijstandswet opneemt, vermits je al tot een harmonisatie van het begrip zou kunnen komen. Ik zie die relevante discussie met zeer veel belangstelling tegemoet. Zodra er echter normatieve elementen in sluipen, maken die de discussie alleen maar gecompliceerder. Wellicht zijn anderen nog wel bereid om eveneens langs formele weg te verkennen hoe ver je kunt komen, maar die hebben allermist behoefte aan de normatieve kant. Dit in reactie op de tweede termijn van mevrouw Van Gijzen en wat de heer Veling hierover zei.

Mevrouw **Van Gijzen** (CDA): Bij veel meer onderwerpen geldt dat iedere politieke groepering uitgaat van een eigen normatief kader. Dit hoeft echter het bereiken van consensus niet in de weg te staan.

Minister **Melkert**: Ik sluit niet uit dat wij op dit punt uiteindelijk consensus kunnen bereiken. Met mijn betoog geef ik aan dat er een nieuwe complicatie ontstaat. U wilt langs

formele weg een duidelijke afbakening aanbrenge op het punt van het partnerbegrip. Het toevoegen van normatieve elementen aan de formele invulling van dat begrip, maakt het echter moeilijker om de gewenste consensus te bereiken.

Mevrouw **Van Gijzen** (CDA): De CDA-fractie wil het aan de betrokkenen zelf overlaten om al dan niet te kiezen voor registratie. Daarmee wordt recht gedaan aan de verscheidenheid in de samenleving. Tegelijkertijd heeft de overheid in onze opvatting de taak om normerend op te treden. De overheid dient a-normatief gedrag tegen te gaan en te voorkomen. Daar gaat het toch om bij fraudebestrijding.

Minister **Melkert**: Zeker, maar dat klinkt tegemoetkomender dan het in feite is. Als er op grond van normatieve overwegingen een formele afbakening van het begrip "tweerelatie" wordt gerealiseerd, kan men weliswaar nog wel kiezen, maar de consequenties van die keuze zijn duidelijk. Degenen die, juist omdat zij bezwaar hebben tegen de normatieve elementen, niet voor registratie kiezen, zullen de consequenties daarvan moeten aanvaarden. De discussie hierover kunnen wij uiteraard vandaag niet afronden. Ik vraag mij trouwens af op welk moment dat wel zal kunnen. Wij zullen echter op deze weg voort moeten gaan. Ongetwijfeld zal de CDA-fractie haar bijdrage aan deze discussie blijven leveren.

Voorzitter! Tot mijn vreugde valt de uiteindelijke afweging van mevrouw Van Gijzen in het voordeel van het wetsvoorstel uit. Op het punt van de fraudebestrijding vond ik haar instemming wel erg zuinig klinken. Zij vond dat wij niet terug kunnen vallen op de bestaande wetgeving, omdat die evenmin veel uitzicht op succes biedt. Dat doet geen recht aan de verbeteringen die in dit wetsvoorstel zijn aangebracht, ook op het punt van de fraudebestrijding. Ik neem kennis van de overwegingen van de CDA-fractie dat dit nog niet voldoende is en dat er nog vele stappen zullen moeten volgen. Dat wij maar een klein stukje zijn opgeschoten ten opzichte van de huidige wetgeving, spreekt mij minder aan.

Mevrouw **Van Gijzen** (CDA): Ik heb in mijn betoog mijn uiteindelijke

conclusie degelijk onderbouwd. Ik heb de minister niet horen constateren dat mijn betoog op dit punt onderuitgehaald is. Ik blijf dus maar bij mijn betoog en ik kan niet anders dan tot deze conclusie komen.

Minister **Melkert**: Voorzitter! Het is niet mij stijl om een betoog onderuit te halen. Ik heb mijn argumenten gegeven en het is mijn wens dat zij uiteindelijk iets zwaarder zullen wegen.

De **voorzitter**: Ik wijs de minister erop dat hij in tien minuten de vragen van **Á Á** van de zes woordvoerders in tweede termijn heeft beantwoord. Als hij zo doorgaat, duurt zijn antwoord een uur. Ik wil niet jagen, maar wel vragen om enige beperking, want anders zitten wij hier vanavond om 24.00 uur of 0.30 uur nog.

Minister **Melkert**: Ik doe mijn best, voorzitter!

Ik ga kort in op de vragen en opmerkingen van de heer De Boer. Ik wijs hem erop dat de "gewone" systematiek van het Gemeentefonds wordt gehanteerd, met alle elementen die in de verdeelsleutel een rol spelen.

De heer De Boer heeft een poging gedaan, erachter te komen of wij door het uitstellen van de ingangsdatum toch niet enige winst hebben geboekt. Ik meen dat de heer Van de Zandschulp daar adequaat op heeft gereageerd. Wij werken met het oog op de toekomst.

Ik verheel niet dat het mij teleurstelt dat de fractie van GroenLinks geen steun aan dit wetsvoorstel kan geven. In redelijkheid kan niet worden volgehouden dat de tenuitvoerlegging van het wetsvoorstel een verslechtering van de positie van uitkeringsgerechtigden betekent ten opzichte van de huidige situatie. Ik vind het nog lastiger om te moeten accepteren dat het enorme voordeel van de benadering in het wetsvoorstel ± het accent wordt veel meer gelegd op de activering en de bevordering van de uitstroom langs alle wegen die zijn besproken ± door de fractie van GroenLinks wordt afgewezen. De heer De Boer en zijn fractie zullen zien dat dit toch echt een noodzakelijke voorwaarde is voor integratie van het sociale-zekerheids- en het werkgelegenheidsbeleid. In de

Melkert

afgelopen 20 jaar is al te lang naar deze integratie gezocht.

Mevrouw Van den Broek heeft gesproken over het onderzoek dat in 1999 zal worden afgerond. Dit zal worden uitgevoerd door een gezamenlijke werkgroep van SZW en de VNG. Het onderzoek is een monitoring van hetgeen er in de overgangsfase tussen 1996 en 1999 met het toeslagenbudget gebeurt. Men gaat na op welke wijze een en ander verdeeld is en welke consequenties dit heeft. Tevens doet men aanbevelingen over eventuele herverdelingen als in 1999 het gehele toeslagenbudget wordt overgeheveld.

Wij zullen nagaan welke elementen een rol spelen in de bijzondere bijstand. De vragen over de tandartskosten zullen nader worden bestudeerd. Daarmee doe ik echter nog geen enkele aankondiging van het eventuele resultaat van deze overwegingen. Ik zeg mevrouw Van den Broek toe dat bij elke circulaire die mij ambtelijk wordt aangeboden, ik minstens één nacht zal slapen voordat zij als zegen over het land wordt verspreid.

De zorg over de gezinsgrootte bestaat niet alleen bij de heer Veling, maar ook bij ons. In het kader van de voorstellen over de kinderbijslag hebben wij zorgvuldig geprobeerd, verantwoording hierover af te leggen. Dit element speelt ook een rol bij de compensatie via de kindertabel in de IHS. De heer Veling heeft gelijk dat daarbij het aantal kinderen niet doorslaggevend is. Die compensatie is echter hoger dan het probleem dat door de Algemene kinderbijslagwet ontstaat. Er zitten altijd haken en ogen aan een dergelijke compensatie, omdat nooit voor alle problemen de gewenste dekking kan worden gevonden. Ik meen echter dat er een redelijk evenwicht is ontstaan.

Mevrouw De Savornin Lohman deed een beroep op mijn intellectuele twijfels. Ik heb die inderdaad bewust verborgen gehouden omdat het geen maatschappelijk doel dient, op dit moment daarop te wijzen. Wij moeten verder en wij moeten het beter doen dan vroeger. Via de onderhavige voorstellen zullen wij daarin slagen. Wij zullen echter altijd ± ook intellectueel ± openstaan voor lastige kwesties of ongerijmdheden die zich in de toekomst kunnen voordoen. Wij zullen dan bereid

moeten zijn om er geen prestige-kwesties van te maken.

Mevrouw De Savornin Lohman heeft mijn opmerkingen over het zoeken naar dwarsverbindingen in het stelsel van de sociale zekerheid correct geïnterpreteerd. Sommigen kunnen er geen genoeg van krijgen om steeds opnieuw de ZW, de WAO, de ABW, de WW en de AOW aan de orde te stellen. Ik wel. Als er goede voorstellen zijn, moeten wij op die weg doorgaan. Dan dient er gekeken te worden naar individualisering en financieringsgrondslag. Wij tobben al zeer lang met deze kwesties. Bij die discussie hoort ook de beoordeling van de uitvoeringsorganisatie. In het kader van de Organisatiewet sociale verzekeringen zullen wij hierop terugkomen. Dat geldt ook voor de arbeidsvoorziening en de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer. Deze discussie vormt een zeer belangrijk bestanddeel van het functioneren van de sociale zekerheid nu en in de nabije toekomst.

Voorzitter! De heer Van de Zandschulp heeft ons een korte blik vergund op de psychologie van de bonafide aanvrager van een bijstandsuitkering en op de ergernis van de betrokkene als er enorm veel vragen worden gesteld waarop de antwoorden voor hem of haar vanzelfsprekend zijn. Het is maar net hoe je het bekijkt. Je kunt dit soort vragen met een gerust gemoed over je heen laten komen als je niets te verbergen hebt. Dat is een ervaring die iedereen wel eens overkomt. Ik ben het echter wel met de heer Van de Zandschulp eens dat zorgvuldigheid betracht moet worden en dat het beginsel van proportionaliteit moet gelden. Juist van de overheid mag en moet worden gevraagd om het niet te bont te maken.

Ten slotte kom ik bij de befaamde pilotstudie en de woningbouwcorporaties. Ik ben graag bereid om op basis van de kritische kanttekeningen die vandaag zijn gemaakt na te gaan of deze aanpak de meest logische is. Er zijn bepaald beperkingen gesteld aan de wijze waarop woningbouwcorporaties ook bij de tenuitvoerlegging van de wet zouden kunnen worden betrokken. Ook hier moet wat ons betreft het beginsel van proportionaliteit gelden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De twee wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met beide wetsvoorstellen te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt van 18.30 tot 18.34 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van 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 hervat.

□

Minister **De Boer**: Voorzitter! De minister van Verkeer en Waterstaat is helaas verhinderd om bij dit debat aanwezig te zijn. Derhalve beantwoord ik de gestelde vragen ook als minister van Verkeer en Waterstaat ad interim. In eerste instantie dank ik de geachte afgevaardigden voor de complimenten die zij geuit hebben ten aanzien van de voortvarendheid waarmee deze wet ter hand is genomen. Ik ben ook heel blij dat men er begrip voor heeft getoond dat deze wet, die toch het karakter van een noodwet heeft, ontworpen moest worden. Ik ga graag in op een aantal principiële vragen. Die principiële vragen hebben onder andere te maken met zaken die in het wetsvoorstel zijn opgenomen na behandeling in de Tweede Kamer. De vragen hebben echter ook te maken met de wet op zichzelf.

In de Deltawet hebben wij getracht zoveel mogelijk problemen te vermijden die de realisering van alle mogelijke waterstaatkundige werken in met name Limburg en Gelderland zouden kunnen vertragen. Het is duidelijk dat de bestaande wetgeving, met name de artikelen in de Wet op de ruimtelijke ordening en in