

22 545

Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)

22 614

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 februari 1995

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de nadere vragen van de leden van de fracties in de Eerste Kamer.

Gezamenlijke huishouding

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op, dat het sluitstuk-karakter van de bijstand als laatste voorziening van overheidswege met zich meebrengt, dat in situaties waarin op niets of niemand kan worden teruggevallen, bijstand kan worden verleend. De genoemde leden wezen op artikel 20, derde lid van de Grondwet. Alle leden van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid vroegen in dit verband om een verdere motivering van de opzet van artikel 3, derde lid. Zij plaatsten grote vraagtekens bij de introductie van het begrip onweerlegbaar rechtsvermoeden. Op grond hiervan gingen de leden van de CDA-fractie nader in op de casus van twee ex-partners, die in afwachting van een woningtoewijzing van de vrouw, nog in één huis wonen en die eerder voor de bijstandswet als partner zijn aangemerkt, maar die ten opzichte van elkaar niet onderhoudsplichtig zijn volgens het BW, omdat zij nimmer gehuwd zijn geweest. Zij vroegen zich af of de in artikel 3, derde lid, vastgelegde situaties in de praktijk niet tot pijnlijke en, vanuit de feitelijke situatie geredeneerd, tot niet-acceptabele afwijzingen leiden, waarmee de legitimiteit van de wet in het geding kan raken.

Het kabinet wil gaarne onderschrijven dat het een wezenskenmerk van de bijstandswet is en blijft, dat aan personen die op niets of niemand kunnen terugvallen, bijstand kan worden verleend.

Het kabinet stelt met nadruk dat met het opnemen in het wetsvoorstel van de mogelijkheid dat gemeenten in bepaalde situaties zonder nader onderzoek kunnen concluderen dat betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren, geenszins afbreuk wordt gedaan aan de grondwettelijke waarborg om – daar waar dat nodig is – van overheidswege in de minimaal noodzakelijke bestaanskosten te voorzien. Een belangrijke doelstelling van de bijstandswet is dat de uitvoerder in staat moet worden gesteld om – waar dat naar zijn oordeel dringend noodzakelijk is – op alle mogelijke noodsituaties in te kunnen spelen. Juist dit maakt de bijstand tot het sluitstuk van de sociale zekerheid. Dit wordt onder meer gewaarborgd door het individualiseringsbeginsel dat de bijstandswet kenmerkt.

Om te voorkomen dat de gemeente in bepaalde gevallen in de situatie zou worden geplaatst dat – naar haar oordeel – de uit het oogpunt van bijstandsverlening niet-acceptabele situatie zou ontstaan waarop de leden van de CDA-fractie doelen, is artikel 13, vierde lid, opgenomen in het wetsvoorstel. Dit beginsel – dat ook in de huidige Algemene Bijstandswet (artikel 6) is neergelegd – blijft derhalve in de nieuwe bijstandswet onverminderd gelden. Voorzover door de gevoerde discussie, die zich toespitste op het begrip gezamenlijke huishouding als zodanig, met de memorie van antwoord mogelijk de indruk zou zijn ontstaan, dat met het opnemen van het derde lid van artikel 3, toepassing van het individualiseringsbeginsel zou worden uitgesloten, is die indruk onjuist.

Met betrekking tot de door de leden van de CDA-fractie terzake geformuleerde casuspositie schrijft artikel 3, derde lid, voor dat een gezamenlijke huishouding moet worden aangenomen. De gemeente is hieraan uiteraard gebonden. Deze bepaling laat evenwel onverlet, dat artikel 13, vierde lid, de gemeente de mogelijkheid biedt, dat zij als alle omstandigheden daartoe noodzaken – in schrijnende situaties bij het ontbreken van voldoende bestaansmiddelen – kan afwijken van het beginsel van gezinsbijstand en dat toch bijstand kan worden verleend zonder toets op de middelen van een partner. In de artikelsgewijze toelichting op dit artikel (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 545, nr. 3, blz. 120) is aangegeven dat er «tot een dergelijke afwijking bijvoorbeeld aanleiding kan zijn, indien de relatie tussen gehuwden, hoewel ze nog niet duurzaam gescheiden leven, dermate ernstig verstoord is, dat het niet verantwoord is met hun gezamenlijke middelen rekening te houden». Dit geldt evenzeer voor met gehuwden gelijkgestelde ongehuwden. In de casus van de leden van de CDA-fractie is het ter beoordeling van de gemeente in hoeverre toepassing van artikel 13, vierde lid, gerechtvaardigd zou zijn.

Het kabinet is voorts van oordeel dat het opnemen van artikel 3, derde lid, niet alleen uit het oogpunt van het sluitstukarakter van de bijstand verantwoord is, maar ook om meerdere redenen gewenst is. Het kabinet meent dat de invulling die in het wetsvoorstel daaraan is gegeven, evenwichtig is en de beginselen van de bijstandswet ondersteunt.

Het opnemen van de mogelijkheid om zonder nader onderzoek in bepaalde situaties te kunnen concluderen dat betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren, is noodzakelijk uit zowel het oogpunt van handhaving van de bijstandswet, als uit het oogpunt van een goede uitvoerbaarheid en uit het oogpunt van rechtsgelijkheid. Het opnemen van deze mogelijkheid in de Algemene bijstandswet bevordert een meer gelijke uitvoering van de wet en heeft tevens tot doel in een aantal met name genoemde situaties een einde te maken aan de bewijsproblemen van de gemeente. Zoals ook in de memorie van antwoord is aangegeven, beschouwt het kabinet dit als een zwaar middel, dat echter gelet op de geconstateerde handhavingsproblematiek en de gebleken ernstige uitvoeringsproblemen niet kan worden gemist. Hierdoor wordt onder meer de – in de uitvoeringspraktijk veel voorkomende en op grond van de huidige wet moeilijk te bestrijden – mogelijkheid van het zogeheten «regelwinkelen» aangepakt.

De wijze waarop in artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel invulling is gegeven aan een betere handhaving, sluit aan bij de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de jurisprudentie. Bij het benoemen van de in het derde lid van artikel 3 genoemde situaties, heeft het kabinet zich niet begeven buiten de bijstandspraktijk, maar – integendeel – juist aandacht geschonken aan die situaties, die in de jurisprudentie veelal reeds waren onderkend als belangrijk toetspunt voor de vaststelling dat een gezamenlijke huishouding aanwezig is. In deze jurisprudentie gaat de rechter ervan uit dat bij de beoordeling van de aanwijzingen dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, van een gemeente niet kan worden verlangd,

dat omtrent het bestaan daarvan absolute zekerheid bestaat. De gemeente moet genoegzaam aannemelijk maken dat feiten en omstandigheden voldoende grondslag bieden voor het bestaan van een gezamenlijke huishouding. In dit verband wordt verwezen naar de notitie «Fraudegevoeligheid van de regelgeving met betrekking tot leefvormen in de bijstand» (Kamerstukken II, 1991–92, 17 050, nr. 142, blz. 15–16). In de situaties, genoemd in artikel 3, derde lid, is naar het oordeel van het kabinet zeker sprake van zodanig evidente feiten en omstandigheden, dat het afzien van de mogelijkheid van tegenbewijs in die gevallen gerechtvaardigd is. Door het zonder nader onderzoek kunnen concluderen dat betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren, ontstaat daarover duidelijkheid en kunnen gefingeerde situaties beter dan voorheen worden bestreden.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of er voorbeelden van wetgeving bekend zijn waarbij het leveren van tegenbewijs, c.q. de mogelijkheid van een tweede rechtsgang door de wet zelf onmogelijk wordt gemaakt, kan worden gewezen op artikel 3, eerste lid, van de Successiewet, waarin wordt bepaald: «Een Nederlander, die binnen het Rijk heeft gewoond en binnen tien jaren, nadat hij het Rijk metterwoon heeft verlaten, is overleden of een schenking heeft gedaan, wordt geacht ten tijde van zijn overlijden of van het doen van de schenking binnen het Rijk te hebben gewoond». Ook kan worden gewezen op artikel 38 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), waarin ter voorkoming van dubbele belasting (gedeeltelijk) vrijstelling of vermindering van Nederlandse belastingheffing kan worden verleend ten aanzien van een belastingplichtige die is onderworpen aan buitenlandse belasting. Artikel 38, tweede lid, Awr bepaalt in verband hiermee dat in het buitenland genoten inkomsten alleen worden geacht aan buitenlandse belasting te zijn onderworpen, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan met betrekking tot de aard van de dienstbetrekking en de duur van de arbeid.

De leden van de CDA-fractie achtten het van groot belang, dat volstrekt duidelijk is dat degene die niet in zijn bestaanskosten kan voorzien, zijn recht op bijstand kan effectueren. Zij deelden mee dat er op grond van artikel 3, lid 1a, vanuit dient te worden gegaan dat, in gevallen waarin sprake is van een gezamenlijke huishouding, de draagkracht van beide personen bepalend is voor de vraag of er al dan niet een uitkering zal worden toegekend. Zij waren van mening dat voorkómen moet worden dat bijstandsgerechtigden in de ene gemeente als gezamenlijke huishouding kunnen worden aangemerkt, waar ze op grond van dezelfde situatie in een andere gemeente als twee alleenstaanden worden aangemerkt.

Het kabinet deelt de opvatting van deze leden dat het niet zo mag zijn dat zich bij de vaststelling of sprake is van een gezamenlijke huishouding, tussen verschillende gemeenten ongerechtvaardigde verschillen voordoen. Waar de omstandigheden vergelijkbaar zijn, moet de bijstandsbeslissing dat ook zijn. De wettelijke criteria zijn derhalve zodanig geformuleerd, dat die een adequate richtsnoer bieden bij de beoordeling door de gemeente van de grote verscheidenheid in feiten en omstandigheden, die zich in de praktijk nu eenmaal voordoen. De wet bevat duidelijke «ankerpunten» waarbinnen de gemeente de afstemming van de bijstand op de noodzakelijke bestaanskosten en op de leefsituatie vorm moet geven, teneinde de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te waarborgen en situaties als waar de leden van de CDA-fractie op wijzen, te voorkómen. In dit kader dient de gemeente door middel van een grondig onderzoek ter vaststelling van de noodzaak van bijstand om in de minimaal noodzakelijke bestaanskosten te voorzien, de feitelijke woon- en leefsituatie te toetsen, evenals andere omstandigheden die bepalend zijn

voor de vaststelling van het recht op bijstand, zoals de middelen waarover personen daadwerkelijk beschikken.

Tegen de achtergrond van het voorgaande vertrouwt het kabinet erop dat de uit het nader voorlopig verslag gebleken ongerustheid ten aanzien van de toereikendheid van de bijstand als laatste financiële voorziening van overheidswege, kan worden weggenomen.

Op grond van de door hen geformuleerde casusposities, waren de leden van de fractie van het CDA er nog niet van overtuigd, dat het huisvestingscriterium en het criterium wederzijdse zorg voldoen aan de door hen – terecht – gestelde eisen van uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Op verzoek van de leden van de CDA-fractie wordt aan de hand van de door die leden ingebrachte casussen, geadstrueerd dat het huisvestingscriterium en het criterium wederzijdse zorg aan de gestelde eisen voldoen. Per casuspositie wordt aangegeven of wel of geen recht op bijstand bestaat, afgezien van de andere vereisten voor het recht op uitkering, die in hun samenhang onverminderd laten het algemene voorbehoud zoals reeds in de memorie van antwoord tot uitdrukking is gebracht ten aanzien van de beoordeling van fictieve situaties.

Het kabinet wil er overigens op wijzen, dat met de definiëring van het begrip gezamenlijke huishouding geen wezenlijk andere invulling is beoogd dan met het huidige begrip, maar vooral een aanscherping is om tot een betere uitvoering te kunnen komen. Bij de opgevoerde casusposities spelen derhalve in wezen dezelfde vragen als thans.

Casuspositie 1

Naar aanleiding van het antwoord op casuspositie 1, vroegen de leden van de CDA-fractie of aan het feit dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, het antwoord gekoppeld moet worden dat het wel of niet in aanmerking komen voor een uitkering afhankelijk is van de draagkracht van de twee vrienden.

Aangezien sprake is van een gezamenlijke huishouding, wordt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van het gezin, i.c. dus van beide personen tezamen (artikel 13, tweede lid). Dat betekent dat de vraag naar het al dan niet in aanmerking komen voor een uitkering inderdaad afhankelijk is van de middelen van beide personen. Of tussen die beide personen al dan niet een affectieve relatie bestaat is daarbij niet van belang.

In aansluiting hierop vroegen de leden van de CDA-fractie of de niet-aanvrager, wanneer deze over voldoende middelen van bestaan beschikt, verplicht kan worden in het onderhoud van zijn vriend te voorzien, en hoe de gemeente het onderzoek naar diens middelen kan verrichten, indien de niet-aanvrager daaraan geen medewerking verleent.

Aangezien de vrienden niet gehuwd zijn, is er geen sprake van een onderhoudsverplichting. Dit betekent echter niet dat de middelen van een van beide personen buiten beschouwing kunnen blijven bij de bijstandsbeslissing. In dit verband wordt gewezen op het Koninklijk Besluit van 5 juni 1987 nr. 34, G04.85.1015.156.87; JABW 1987, nr. 354) waarin door de Kroon werd overwogen: «Nu zich een situatie voordoet, die voor de toepassing van de ABW feitelijk niet verschilt van een situatie als bedoeld in artikel 5 van deze wet, dient de te verlenen bijstand dan ook zo nauw mogelijk bij deze situatie aan te sluiten. De vraag welke afspraken tussen hen gelden voor de bepaling van hun onderlinge verhouding doet hieraan niet af, evenmin als de wens om financieel van elkaar onafhankelijk te zijn, aangezien ook tussen gehuwden afspraken dienaangaande mogelijk zijn. Ook in het licht van het met ingang van 1 januari 1987 opgenomen artikel

5a in de ABW, kunnen Wij niet tot een andere dan bovenstaande conclusie komen, nu in dit geval ook het bestaan van een gezamenlijke huishouding vaststaat. Derhalve behoort bij de beantwoording van de vraag in welke mate mevrouw A bijstand behoeft,rekening te worden gehouden met het inkomen vanB. In de omstandigheid dat de betrokkene dit gedeelte niet in rechte van B kan afdwingen, achten Wij geen grond gelegen om de mate waarin mevrouw A bijstand behoeft anders te stellen, aangezien zij alsdan voor de toepassing van de ABW als ongehuwd samenwonende zou worden bevoordeeld ten opzichte van een in vergelijkbare omstandigheden verkerende gehuwde» (in dezelfde zin: KB van 26 februari 1987 nr. 129, nr. G04.85.0575.655.86).

Met betrekking tot de vraag over het onderzoek naar de middelen van de andere persoon, kan onder meer worden gewezen op artikel 65 en op artikel 68 van het wetsvoorstel. Ingevolge het eerste lid van dat artikel is er een inlichtingenplicht voor al hetgeen van belang is voor de verlening van bijstand of voortzetting daarvan, zo mogelijk onder overlegging van bewijsstukken. Gegeven de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding, zijn de middelen van beide partners van belang voor de bijstandsverlening. Gegevens hieromtrent dienen bij de aanvraag derhalve te worden overgelegd. Indien dit wordt nagelaten, kan het recht op bijstand niet worden beoordeeld, en kan geen bijstand worden verleend. Zie ook de uitspraken van de Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur 18 maart 1991, G04.89.0296 (JABW 1991, nr. 137); 6 april 1990, G04.88.0297 (JABW 1990, nr. 188). In dit verband kan tevens worden gewezen op artikel 4:2, tweede lid, en artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarin de verplichting is vastgelegd de relevante gegevens te verstrekken.

Casuspositie 2

De leden van de CDA-fractie vroegen of de conclusie juist is, dat indien – zoals met die casuspositie gegeven, wegens het niet hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning geen sprake is van een gezamenlijke huishouding – degene die bijstand aanvraagt, recht heeft op bijstand waarop conform artikel 33, eerste lid, een toeslag wordt verleend.

Indien geen sprake is van een gezamenlijke huishouding, zijn voor de beoordeling van het recht op bijstand de gegevens van de vriend uiteraard niet relevant, zodat recht op bijstand bestaat indien aan alle vereisten voor dat recht is voldaan. Nu de aanvrager in de casus alleen woont, bestaat derhalve gelet op artikel 38, tweede lid, tevens recht op een toeslag. De conclusie van de leden van de CDA-fractie is dus juist.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of de gemeente de plicht heeft omtrent iemand die geen gezamenlijke huishouding voert, dus formeel een alleenstaande is, na te gaan of de betrokkene misschien meer vrienden heeft met wie hij woning en zorg deelt.

Bij de aanvraag dient de belanghebbende gegevens te verstrekken over de vraag of behalve hijzelf, nog iemand anders zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft. De gemeente dient de verstrekte gegevens te onderzoeken (artikel 66, derde lid). Blijkt de betrokkene inderdaad alleen te wonen, dan is voor een verder onderzoek naar de eventuele aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding geen aanleiding.

Blijkt de betrokkene daarentegen met een ander zijn hoofdverblijf te hebben in dezelfde woning, dan is vervolgens van belang of er sprake is van wederzijdse verzorging. Is dat het geval, dan wordt de bijstand verleend als gezinsbijstand. Blijkt de wederzijdse verzorging te ontbreken, dan is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding, en wordt de betrokkene aangemerkt als een niet alleenwonende alleenstaande, die op voet van het bepaalde in artikel 33, eerste lid, eventueel in aanmerking kan komen voor een toeslag op de aan hem als alleenstaande toegekende bijstand.

Casuspositie 3

De leden van de CDA-fractie vroegen of de conclusie juist is, dat een beroep op bijstand van een van de verpleegsters zal worden gehonoreerd en dat de gemeente moet beoordelen of een toeslag wordt verleend.

Deze conclusie is juist.

Op de vraag of bepaalde kosten verbonden aan het voeren van een huishouding per se gedeeld moeten worden om te kunnen concluderen dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding, luidt het antwoord ontkennend. De aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding kan niet rechtstreeks worden afgeleid uit het delen van specifieke kostensoorten. Het gaat steeds om een oordeel aan de hand van het geheel van feiten en omstandigheden.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of het gegeven in de casus dat ingeval van ziekte wederzijdse hulp wordt verleend, voldoende blijkt geeft van wederzijdse verzorging «anderszins». Of sprake is van wederzijdse verzorging anderszins moet blijken uit de omstandigheden van het geval. Daarbij kan zeker ook het elkaar bijstaan in geval van ziekte of een andere situatie een relevante factor zijn. Als echter, zoals in de casus, dit de enige omstandigheid is die een indicatie oplevert van verzorging anderszins, is dit te weinig om te spreken van een gezamenlijke huishouding, ook in combinatie met het gegeven dat de kosten van huisvesting worden gedeeld. In het concrete geval moeten steeds alle omstandigheden in onderlinge samenhang worden bezien.

Casuspositie 4

De leden van de CDA-fractie vroegen of de conclusie juist is, dat elk van de vier verpleegsters individueel recht heeft op bijstand, en dat de gemeente moet beoordelen of een toeslag moet worden verleend.

Deze conclusie is juist.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts naar de beoordelingscriteria om te beoordelen of de verhouding tussen twee verpleegsters afwijkt van de verhouding tot de andere twee verpleegsters.

In de memorie van antwoord is tot uitdrukking gebracht dat zich de situatie kan voordoen dat twee personen, getoetst aan de beoordelingscriteria van artikel 3, tweede lid, een gezamenlijke huishouding voeren, óók indien nog een of meer andere personen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. De leden van de CDA-fractie zij toegegeven dat deze overweging een nogal theoretisch karakter heeft. Denkbaar is echter dat zich de situatie voordoet dat twee personen ten opzichte van elkaar blijken geven van een mate van zorg, die niet aanwezig is ten opzichte van de andere personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben.

De betreffende zinsnede had alleen de strekking om in algemene zin te voorkomen, dat de indruk zou ontstaan dat, indien meer dan twee personen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, nimmer sprake zou kunnen zijn van een gezamenlijke huishouding van twee van die personen.

Casuspositie 5

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de conclusie terecht is dat, indien twee zussen een gezamenlijke huishouding voeren, een van de zussen alleen recht op bijstand heeft indien het gezamenlijke inkomen van beide zussen lager is dan de norm voor een echtpaar.

Die conclusie is terecht.

Casuspositie 6

De leden van de CDA-fractie vernamen graag alsnog een reactie op de zesde casuspositie.

In de door de leden van de CDA-fractie gehanteerde bewoordingen, heeft het er de schijn van dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding, maar zouden die bewoordingen ook op een kostgangersrelatie kunnen doelen.

Voor een juiste beoordeling van een situatie als deze zal de gemeente een nader onderzoek moeten instellen. Beantwoording van de uitkomst is op basis van in de casus aangegeven feiten niet mogelijk.

Wel kan worden gesteld dat uit jurisprudentie blijkt, dat «geheel los van de aard van de persoonlijke relatie tussen twee personen die samen een huis bewonen, een in aanvang overeengekomen kostgangersrelatie kan uitgroeien tot het voeren van een gezamenlijke huishouding als bedoeld in artikel 5a ABW-oud. In geval van kostgangerschap dient de economische verhouding te worden beheerst door zakelijke elementen; de prestaties die over en weer worden verleend dienen bij voorkeur te zijn vastgelegd in een contract en voor de kost en inwoning die wordt verschaft zal een commerciële prijs moeten worden betaald, hetgeen door het overleggen van betalingsbewijzen kan worden aangetoond.» (Zie Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur 23 juli 1992, G04.90.0614, JABW 1992, nr. 234). Voorts werd in deze uitspraak overwogen dat gewicht toekomt aan de omstandigheid dat verstrekkingen worden gedaan die uitgaan boven wat in een kostgangersrelatie gebruikelijk is.

Casuspositie 7

De leden van de CDA-fractie vroegen of de conclusie gerechtvaardigd is, dat in deze casuspositie een beroep op bijstand moet worden gehonoreerd.

Deze conclusie is juist.

Het antwoord op de vraag of een nader onderzoek eveneens gewenst zou kunnen zijn wanneer het in deze casuspositie over twee zussen in plaats van twee homofiele vrienden zou gaan, luidt bevestigend. Er bestaat geen verband tussen het al dan niet affectieve karakter van de relatie en het nader onderzoek.

Met betrekking tot de vraag naar de rechtsgelijkheid nu de uitvoerder de diepgang van het onderzoek bepaalt, wordt opgemerkt dat uit de wet voortvloeit welke gegevens en omstandigheden van belang zijn voor het recht op uitkering. De gemeente zal dus een onderzoek moeten verrichten dat toereikend is om te kunnen beoordelen of sprake is van wederzijdse verzorging of niet. Welke omstandigheden de gemeente daarbij precies moet onderzoeken is afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van het geval. Een dergelijke wijze van onderzoek voldoet geheel aan de daaraan te stellen eisen van rechtsgelijkheid. Nuance-verschillen met betrekking tot de diepgang en toereikendheid van het onderzoek, zouden alleen dan (gedeeltelijk) weggenomen kunnen worden, als uitputtend zou worden geregeld hoe het onderzoek stap voor stap, en rekening houdend met alle situaties die zich mogelijk ooit zouden kunnen voordoen, verricht zou moeten worden. Het kabinet meent dat een dergelijke operatie op technische gronden niet uitvoerbaar is, en streeft een dergelijke regeling zeker niet na.

Casuspositie 8

De leden van de CDA-fractie vroegen of de tekst van de casuspositie aanleiding geeft voor de zinsnede in de memorie van antwoord dat,

voorzover dat op basis van de casuspositie kan worden beoordeeld, van wederzijdse verzorging sprake lijkt te zijn.

Het antwoord op die vraag luidt bevestigend: de casuspositie concentreert zich op de vraag naar de plaats van het hoofdverblijf, terwijl het verzorgingsaspect in die casus een ondergeschikte rol speelt.

De situatie is kennelijk zo, dat er sprake is van hoofdverblijf in dezelfde woning, en dat ook kosten van de huishouding gedeeld worden. Deze gegevens tenderen te leiden tot de conclusie dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding.

In dat geval komt de man niet in aanmerking voor bijstand, aangezien de bijstand wordt verleend als gezinsbijstand en de partner «bemiddeld» is, waarbij ervan wordt uitgegaan dat hiermee wordt bedoeld dat het bescheiden vrij te laten vermogen wordt overschreden (artikel 52, eerste lid, juncto artikel 54).

De leden van de PvdA-fractie interpreteerden enkele van de in artikel 3, derde lid, genoemde situaties als een onheldere vermenging van affectieve en financiële criteria, zoals ex-partnerschap en de geboorte van een kind of erkenning ervan.

Beslissend voor de gemeente is of het hoofdverblijf in dezelfde woning gevestigd is, en of de belanghebbenden blijf geven van wederzijdse verzorging. De aanwezigheid van een affectieve relatie doet niet terzake en mag dus bij de beoordeling geen rol spelen.

Ten aanzien van bijvoorbeeld de geboorte van een kind of de erkenning ervan, acht het kabinet het niet goed denkbaar dat in gevallen waarin de ouders het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, het element van wederzijdse verzorging zou ontbreken. De reden dat het kabinet deze situatie onder artikel 3, derde lid, heeft gebracht is derhalve niet dáárin gelegen dat aan de geboorte of erkenning van het kind in veel gevallen een affectieve relatie ten grondslag zal liggen, maar in de omstandigheid dat uit de verzorging van het kind moet worden afgeleid dat de ouders ook elkaar bijstaan en verzorgen.

De leden van de fractie van de PvdA stelden dat de passage «De alleenstaande die de kosten van het wonen deelt met een ander, krijgt immers een uitkering van 50%» te kort door de bocht is geformuleerd. Bedoeld was naar hun oordeel dat een niet-alleenwonende alleenstaande in elk geval 50% ontvangt, met daarbij de mogelijkheid van toeslagverlening door de gemeente op grond van artikel 33 herinrichting Abw.

De opmerking van de leden van deze fractie over de verkeerde suggestie die deze formulering wekt is juist. Het is geenszins de bedoeling van de wetgever om de uitkering van alleenstaande woningdelers over de gehele linie te verlagen naar 50 procent van het wettelijk minimumloon.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de meerwaarde van de switch van «gezamenlijke huisvesting» naar het «hoofdverblijf in dezelfde woning». Deze leden wezen er daarbij op dat – voor zover hen bekend is – ook thans de feitelijke situatie doorslaggevend is en niet de formele inschrijving. Zij vernamen graag of het begrip «dezelfde woning» een eenduidig criterium is, omdat er namelijk woningen met méér dan één voordeur zijn.

Het is juist dat ook de bedoeling van de huidige wet is de feitelijke situatie tot uitdrukking te brengen. Uit onderzoek en uit signalen uit de uitvoeringspraktijk is evenwel gebleken dat de formulering «gezamenlijke huisvesting» deze bedoeling onvoldoende duidelijk maakt en dat dit tot uitvoeringsproblemen leidt. Gebleken is dat te vaak feitelijk samenwonenden niet als partners worden aangemerkt als één van hen formeel eigen huisvesting aanhoudt, bijvoorbeeld door elders een kamer te huren. Het kabinet vindt dat uit oogpunt van wetshandhaving ongewenst. Met het begrip «hoofdverblijf hebben in dezelfde woning» wordt de materiële

betekenis van de definitie verduidelijkt. Preganter dan voorheen wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om de feitelijke situatie en niet om de formele situatie. Dat is naar het oordeel van het kabinet een bijdrage aan een betere wetshandhaving.

Met betrekking tot de terminologie «hoofdverblijf in dezelfde woning» wordt bovendien aangesloten op de toepassing van de Wet individuele huursubsidie. Aangezien gemeenten zijn ingeschakeld bij de aanvraag om huursubsidie, zijn deze ermee gebaat als bij de uitvoering van de bijstand eenzelfde terminologie wordt gehanteerd, zodat aangesloten kan worden bij de uitvoeringspraktijk van de individuele huursubsidie.

De leden van de PvdA constateerden dat – de wenselijkheid tot harmonisatie ten spijt – er een toename is te constateren van het aantal omschrijvingen van de partnerdefinitie door de nieuwe Abw.

Het kabinet deelt de opvatting dat het aantal omschrijvingen zo beperkt mogelijk moet zijn. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de problematiek van verschillende leefvormen in de wetgeving (Commissie Kortmann) (Kamerstukken II, 1992/1993, nr. 22 700, nr. 3) is er een interdepartementale werkgroep ingesteld die de mogelijkheden van harmonisatie van wettelijke bepalingen omtrent leefvormen onderzoekt. Binnen afzienbare tijd zal het onderzoek beschikbaar zijn, op grond waarvan het kabinet een kabinetsstandpunt zal uitbrengen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen, mede aan de hand van een voorbeeld, naar het materiële verschil tussen een partner en een niet alleenwonende alleenstaande. De leden van deze fractie stelden dat in de door hen geformuleerde casus sprake is van een situatie «dat de gemeenten op haar klompen aanvoelt dat zij bedrogen wordt en dat het klip en klaar is dat het om samenwonenden gaat».

Van partners is sprake indien twee personen hetzelfde hoofdverblijf delen en bovendien in elkaars verzorging voorzien door middel van een bijdrage in de kosten van de huishouding, dan wel anderszins. De gemeente zal aan de hand van een onderzoek naar de feitelijke situatie moeten beoordelen of dit het geval is. Indien uit het onderzoek blijkt dat uitsluitend de kosten van de huisvesting worden gedeeld en er verder geen sprake is van het delen van kosten van de huishouding of van verzorgen op andere wijze, wordt de betrokkene niet aangemerkt als een partner, maar als een niet-alleenwonende alleenstaande. In dat geval kan betrokkene in aanmerking komen voor een toeslag. Blijkt uit het onderzoek dat naast het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning sprake is van wederzijdse verzorging, dan is er sprake van een gezamenlijke huishouding en wordt zonedig gezinsbijstand verleend.

Bij het feitelijk onderzoek c.q. om aan te kunnen tonen of het wel of niet om partners gaat, kan de gemeente gebruik maken van de bestaande jurisprudentie van de Raad van State. Daarin zijn veel elementen naar voren gekomen waaruit wederzijdse verzorging kan blijken. In dit verband kan worden verwezen naar de al eerder in deze nadere memorie van antwoord gememoreerde notitie «Fraudegevoeligheid van de regelgeving met betrekking tot leefvormen in de bijstand».

De leden van de fractie van de VVD vonden dat het kabinet tamelijk optimistisch is over het toekomstig «succes» van de terugdringing van de leefvormfraude. Deze leden vroegen zich echter af hoeveel de partnerfraude nu daadwerkelijk vermindert door de gewijzigde definitie.

Naar het oordeel van het kabinet kan het samenstel van maatregelen dat in het wetsvoorstel is neergelegd (wijziging definitie partnerbegrip; aantoonplicht bijstandsaanvrager; nieuwe normensystematiek; aanscherping van de toegangspoort) een belangrijke bijdrage leveren aan een betere handhaving van de wet en aan het terugdringen van veel

vóórkomende vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik, zoals de leefvormenfraude. Het is echter op voorhand uiteraard niet exact aan te geven in welke mate of met welk percentage de omvang van misbruik en oneigenlijk gebruik en de omvang van de partnerfraude zal verminderen.

Mede daarom is in het wetsvoorstel zelf (artikel 146) vastgelegd dat de wet binnen vier jaar in de volle breedte zal worden geëvalueerd, onder meer om het veronderstelde effect van de nieuwe wet op onder andere de vermindering van (leefvormen)fraude te kunnen beoordelen. Verder is in het kader van het bijstandsakkoord afgesproken dat rijk en VNG gezamenlijk de effecten van de nieuwe normensystematiek op het verminderen van het onterecht beroep op bijstand zullen monitoren. Specifiek ten aanzien van de gewijzigde partnerdefinitie zullen de ervaringen met het nieuwe partnerbegrip onderwerp zijn van regelmatig bestuurlijk overleg.

Arbeidsplicht beide partners

De leden van de fractie van het CDA konden zich vinden in de bedoeling van het wetsvoorstel dat inzake de arbeidsplicht van beide partners, zij in onderling overleg kunnen bepalen wie in welke mate beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De leden van de fractie van de PvdA vroegen te dien aanzien een verheldering van de strekking van artikel 107, derde lid, in relatie tot het tweede lid van datzelfde artikel. Zij vroegen of de verwijzing in het derde lid alleen de «verzorgende taak» betreft of ook de leeftijds-afbakening van de ten laste komende kinderen. De leden van de PvdA-fractie hadden eveneens begrepen dat de één de volledig verzorgende taak op zich kan nemen als de ander volledig beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

Het is inderdaad zo dat partners onderling tot een taakverdeling kunnen besluiten. Dat wil zeggen dat als de één volledig beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, de ander de verzorgende taak op zich kan nemen. Besluiten partners evenwel de zorgtaak te delen – en dus ook gedeeltelijk beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt – dan dient, zoals in het derde lid wordt bepaald, de taakverdeling zo te worden ingericht dat de ouders ieder voor de helft van de volledige arbeidstijd per week beschikbaar zijn voor arbeidsinschakeling. Immers, de partiële beschikbaarheid van beide partners afzonderlijk zal een zodanige omvang moeten hebben dat nog sprake is van een reële kans op betaald werk. Het streven blijft immers gericht op uitstroom uit de bijstand.

Het derde lid heeft zowel op de verzorgende taak als op de leeftijds-afbakening betrekking. Het derde lid heeft dus uitsluitend betrekking op de ouders met een of meer kinderen jonger dan vijf jaar.

Nadere regelgeving

De leden van de PvdA-fractie veronderstelden – zulks naar aanleiding van de opmerking van het kabinet dat een groot aantal uit de huidige wet voortvloeiende circulaire's kan worden ingetrokken – dat alle circulaire's en ministeriële regelingen zullen worden ingetrokken na inwerkingtreding van de heringerichte Abw. Zij vroegen een beredeneerd antwoord welke circulaire's en ministeriële regelingen wel of niet worden ingetrokken.

Alle nadere regelgeving op grond van de huidige wet vervalt bij inwerkingtreding van de nieuwe wet. Voor circulaire's is dat niet automatisch het geval; deze zullen moeten worden ingetrokken, dan wel – al dan niet gewijzigd – worden gehandhaafd.

Op dit moment zijn er in totaal 29 circulaire's in werking. Daarvan zullen er 15 zonder meer worden ingetrokken. Van de overige circulaire's zal op korte termijn de wenselijkheid van eventuele voortzetting ervan nog worden beoordeeld en zal zonodig overleg plaatsvinden met de VNG en eventueel hierbij betrokken andere instanties. Het gaat hierbij om

circulaires zoals de circulaire «Bijstandsverlening aan bewoonsters van Blijf-van-m'n-lijf-huizen», de circulaire «Bijstand aan van huis weggelopen minderjarigen» en circulaires van een strikt informatief karakter, zoals de «circulaire vuistregels alimentatie- en verhaalsjurisprudentie». Wanneer vanuit de uitvoeringspraktijk ook na inwerkingtreding van de heringerichte Algemene bijstandswet behoefte zou blijven bestaan aan dergelijke bij circulaire vast te leggen informatie, is er naar het oordeel van het kabinet geen reden om deze circulaires op voorhand in te trekken. Wel zal, uiteraard in overleg met gemeenten, bezien worden in hoeverre een circulaire (nog) het meest geëigende instrument is om dergelijke informatie te verschaffen. Voor de circulaires, zoals de blijf-van-m'n-lijf-circulaire, kan het maatschappelijk belang dat ermee gemoeid is zwaarder wegen dan de doelstelling van vermindering regelgeving.

De leden van de VVD-fractie waren verheugd dat het kabinet ernaar streeft de nadere regelgeving zo veel mogelijk te beperken. Zij vroegen echter hoe de opmerking van het kabinet dat duidelijkheid en eenduidigheid ten aanzien van het uitvoeringsproces noodzakelijk is, zich verhoudt tot het uitgangspunt van meer gemeentelijke verantwoordelijkheid en de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente voor de inrichting van het uitvoeringsproces. Deze leden vroegen of het kabinet de visie deelt dat primair door het gemeentelijk toezicht (intern toezicht plus accountantscontrole) kan worden vastgesteld dat uitkeringen rechtmatig zijn en dat de wet doelmatig is toegepast.

Een centrale doelstelling van de nieuwe wet is om gemeenten meer verantwoordelijkheden te geven bij de uitvoering. In de memorie van antwoord zijn die verantwoordelijkheden uitvoerig aangegeven. De inrichting van het uitvoeringsproces is de autonome verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat laat onverlet dat op enkele onderdelen van de uitvoering eisen moeten worden gesteld om de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering vast te kunnen stellen. De zinsnede waarnaar de leden van de VVD-fractie verwezen, heeft uitsluitend daarop betrekking. Van een strijdigheid met of inbreuk op de beoogde vergroting van de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid is dus geen sprake. Voor zover de eisen die aan de uitvoering kunnen worden gesteld uit de nadere regelgeving kunnen voortvloeien, zal van die mogelijkheid alleen gebruik worden gemaakt als dat strikt noodzakelijk is.

Een belangrijk element van vergroting van de gemeentelijke beleidsruimte is dat ook de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf voor het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid wordt vergroot. Kern daarvan is dat het Rijkstoezicht haar oordeel op de rechtmatigheid en doelmatigheid baseert op de resultaten van de eigen gemeentelijke controleprocessen en de verklaring van de bij de gemeente fungerende accountant. Hierdoor kan het Rijkstoezicht een terughoudender karakter krijgen, zoals de leden van de VVD-fractie beogen.

Overige onderwerpen

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere verduidelijking van de plaats van de kinderalimentatie in relatie tot artikel 43 lid 1 en 2a.

Terecht merkten deze leden op dat de kinderalimentatie voor een kind beneden 18 jaar aan een één-oudergezin niet valt onder de reikwijdte van artikel 43 lid 1, omdat dit kind wel in de bijstand begrepen is. In deze situatie is derhalve artikel 42 van toepassing. De kinderalimentatie wordt beschouwd als een inkomensbestanddeel van het gezin.

De leden van de fractie van de PvdA stelden dat uitgesteld inkomen wordt toegerekend naar de periode van verwerving (artikel 47, tweede lid) en dat dit buiten de inkomensstoets valt (artikel 51, tweede lid). Zij legden

het kabinet een casus voor, op grond waarvan zij het kabinet vroegen of dit een juiste toepassing van de wetteksten is.

Deze interpretatie is in zoverre correct, dat uitgesteld inkomen inderdaad wordt toegerekend naar de periode van verwerving, maar in het hier vermelde voorbeeld is er sprake van een onderbreking van het recht van meer dan 30 dagen. In dat geval heeft betrokkene geen recht op bijstand over de maand februari en over het eerste gedeelte van de maand maart, zoals bedoeld in artikel 27. Betrokkene heeft recht op bijstand vanaf de tweede helft van maart. De inkomsten worden inderdaad toegerekend aan de periode van verwerving, zodat zij in dit geval geheel buiten de bijstandsbeoordeling blijven. De bruto-inkomsten behoeven dan ook niet te worden herleid naar een nettobedrag.

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