

Vergaderjaar 1995–1996

24 772

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 mei 1996 en het nader rapport d.d. 11 juni 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 maart 1996, no. 96.001491, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 maart 1996, nr. 96.001491, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 mei 1996, nr. W12.96.0114, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft een aantal opmerkingen geplaatst, waarop ik hieronder puntsgewijs zal ingaan.

1. Ingevolge het voorgestelde artikel 39, tweede lid, van de Algemene bijstandswet (Abw) kan bijzondere bijstand ook aan categorieën van personen als bedoeld in het eerste lid worden verleend. Nu die bijstand niet wordt verleend aan een categorie van personen, maar aan één persoon, behorend tot een categorie van personen, dient naar het oordeel van de Raad van State de redactie van het voorgestelde artikel 39, tweede lid, Abw alsmede van de toelichting te worden aangepast.

1. Aan de suggesties van de Raad is in samenhang met punt 2 gevolg gegeven.

2. Blijkens paragraaf 3 van het deel Algemeen van de memorie van toelichting strekt het voorgestelde artikel 39, tweede lid, Abw ertoe «de gemeenten» de mogelijkheid te geven bijzondere bijstand te verlenen aan een categorie van personen, omdat die categorie in de regel met bepaalde noodzakelijke kosten wordt geconfronteerd. Voor deze bijstandsverlening hoeft – onder handhaving van de draagkrachttoets – blijkbaar niet te worden nagegaan of in het individuele geval die kosten ook daadwerkelijk worden gemaakt. Indien toch een individuele toets moet plaatsvinden met betrekking tot de vraag welke kosten in het individuele geval moeten worden gemaakt, is een wijziging van de Abw op dit punt immers niet nodig. Het huidige artikel 39 Abw biedt de gemeentebesturen voldoende ruimte beleidsregels vast te stellen met betrekking tot het verlenen van bijzondere bijstand.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Ervan uitgaande dat beoogd is dat bedoelde individuele toets bij categoriale bijstandsverlening niet nodig is, merkt de Raad op dat de formulering van het voorgestelde artikel 39, tweede lid, Abw in samenhang met de in artikel 6, onder b, Abw gegeven definitie van bijzondere bijstand niet sluitend is. Op grond van die definitie kan bijzondere bijstand alleen betrekking hebben op kosten die uit bijzondere omstandigheden in het individuele geval voortvloeien.

De redactie van de voorgestelde bepaling dient te worden aangepast.

2. Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven door de memorie van toelichting in de door de Raad geopperde zin bij te stellen en door de bepaling van artikel 39, tweede lid, zodanig te herschrijven dat de samenhang met, of beter de afwijking van artikel 6, onderdeel b, van de wet beter tot uitdrukking komt. Dit leidt ertoe dat thans duidelijker dan voorheen wordt aangegeven dat indien men behoort tot een bepaalde categorie waarvan aannemelijk is dat die door bijzondere omstandigheden in de regel met bepaalde noodzakelijke kosten wordt geconfronteerd, bijzondere bijstand kan worden verleend zonder dat behoeft te worden nagegaan of in het individuele geval die kosten ook daadwerkelijk worden gemaakt.

3. In de toelichting, onder Algemeen, wordt in de paragrafen 1 en 6 uiteengezet waarom voor degenen die door de wetgever zijn vrijgesteld van de (arbeids)verplichtingen opnieuw een centrale vrijlating van inkomsten uit arbeid wordt ingevoerd. In de toelichting zou nader uiteengezet moeten worden waarom voor de individueel vrijgestelden deze vrijlating niet wordt ingevoerd.

3. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting alsnog de motivering aangegeven waarom personen die om individuele redenen door de gemeente tijdelijk ontheven zijn van de arbeidsverplichtingen niet onder de centrale vrijlatingsregeling vallen.

4. In het voorgestelde artikel 115a Abw wordt de term subsidie gebruikt voor de uitkeringen die het Rijk aan de gemeenten verstrekt als tegemoetkoming in de door deze ingevolge dit artikel te maken kosten voor kinderopvang. De – nog niet ingevoerde – subsidieregeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is op dergelijke uitkeringen niet van toepassing (artikel 4.2.1.1, derde lid, van het voorstel van wet tot aanvulling van de Awb (derde tranche Awb) (kamerstukken I 1995/96, 23 700, nr. 188). De terminologie dient in plaats daarvan te worden afgestemd op die van de ontwerp-Financiële-verhoudingswet (kamerstukken II 1995/96, 24 552, nrs. 1–2); daar wordt in dit verband gesproken van «uitkeringen». De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

4. Overeenkomstig het advies zal de terminologie worden afgestemd op die van de ontwerp-Financiële-verhoudingswet.

5. Ingevolge het voorgestelde artikel 115a, eerste lid, Abw kan de minister op aanvraag aan gemeenten subsidie verstrekken als tegemoetkoming in de door deze te maken kosten van kinderopvang. Het moet gaan om kinderopvang ten behoeve van alleenstaande ouders die algemene bijstand ontvangen of hebben ontvangen. Op grond van artikel 115a, tweede lid, Abw wordt met algemene bijstand als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, gelijkgesteld een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of de Algemene nabestaandenwet.

In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom alleen voor deze (sociale-zekerheids)wetten de gelijkstelling geldt. De toelichting dient op dit punt te worden aangevuld. Bovendien regelt artikel 115a Abw de gelijkstelling van een uitkering ingevolge de WAO met algemene bijstand, terwijl in de toelichting de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet wordt genoemd in plaats van de WAO. De tekst van de wet en de toelichting dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

5. Overeenkomstig het advies zal de tekst van de wet en de toelichting met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De gelijkstelling dient te gelden ten aanzien van de alleenstaande ouder met enige sociale zekerheidswet, zoals

bijvoorbeeld de Werkloosheidswet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Algemene nabestaandenwet, Algemene Arbeidsongeschiktheidswet of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, waarvan de hoogte de bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder niet te boven gaat. De gelijkstelling is reeds op deze manier verwoord in de subsidieregeling kinderopvang zelf. De tekst van het gewijzigd voorstel van wet en de toelichting zal dienovereenkomstig in overeenstemming gebracht worden. Niet bedoeld is om bepaalde sociale zekerheidswetten uit te sluiten van gelijkstelling.

6. De definitie van kinderopvang in het voorgestelde artikel 115a, vierde lid, Abw wijkt af van die in artikel 1, onder a, van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Daar wordt immers niet gesproken van «0 tot en met 12 jaar», maar van: 0 jaar tot en met einde basisschoolleeftijd. De Raad is van oordeel dat harmonisatie van beide regelingen, mede gelet op aanwijzing 47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de voorkeur verdient. De Raad adviseert de definities op elkaar af te stemmen.

6. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. Ook in het voorliggende voorstel zal in navolging van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang in het vervolg gesproken worden van: 0 jaar tot en met einde basisschoolleeftijd.

7. Ingevolge artikel IV zal artikel I, onder G, terugwerken tot 1 januari 1996. Artikel I, onder G, bevat echter een wijziging van artikel 134 Abw, zoals dat zal luiden indien het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (kamerstukken I 1995/96, 23 909, nr. 114) tot wet is verheven en in werking is getreden. Dat wetsvoorstel voorziet niet in terugwerkende kracht. Om die reden is het uit een oogpunt van wetgevingstechniek niet mogelijk aan artikel I, onder G, van het onderhavige wetsvoorstel terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 1996. Artikel IV dient te worden aangepast.

7. Aan de Raad moet worden toegegeven dat aan de in de Wet van 25 april 1996 tot wijziging van sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (Stb. 248) vervatte wijziging van artikel 134 Abw gedurende het gehele jaar 1996 geen werking toekomt, aangezien dat deel van de wet eerst op 1 januari 1997 in werking treedt.

Aan het bezwaar van de Raad kan dan ook tegemoetgekomen worden door aan de thans voorgestelde wijziging als vervat in artikel I, onder G, terugwerkende kracht tot 1 januari 1997 te verlenen. Aldus is geschied in artikel IV.

8. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. De door de Raad vermelde redactionele kanttekeningen zijn overgenomen en verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 29 mei 1996, no. W12.96.0114, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In de considerans naast de preventie en bestrijding van armoede, ook de preventie en bestrijding van sociale uitsluiting noemen.
- In de considerans «een enkele meer technische wijziging aan te brengen» vervangen door: enkele meer technische wijzigingen aan te brengen.
- In artikel I, onder A, sub 2, eerst het derde lid vervallen verklaren en pas daarna de nummering wijzigen.
- In artikel I, onder C, in artikel 43, tweede lid, onder I, na «f 150,-» en «f 275,-» toevoegen: per maand (aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel I, onder F, in artikel 115a, eerste lid, «ten behoeve van alleenstaande ouders die als zodanig» vervangen door: ten behoeve van alleenstaande ouders die (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel I, onder F, in artikel 115a, tweede lid, «Burgemeester en Wethouders» vervangen door: burgemeester en wethouders (aanwijzing 93 Ar).
- In artikel I, onder F, in artikel 115a, derde lid, «ten aanzien van kosten die uit anderen hoofde worden vergoed» vervangen door: ten aanzien van kosten als bedoeld in het eerste lid voor zover die uit anderen hoofde worden vergoed.
- In artikel I, onder F, in artikel 115a, vierde lid, «als opgesomd» vervangen door: , bedoeld (aanwijzing 82 Ar).
- In artikel I, onder G, in artikel 134, eerste lid, onder a, tevens het woord «alsmede» laten vervallen.

Memorie van toelichting

- De volgorde van de in de wet te regelen onderwerpen consequent hanteren in de Inleiding en de desbetreffende paragrafen.
- Ten aanzien van de gebruikte afkortingen (B&W, VWS, SZW, AMvB, VNG, Divosa, loaw) aanwijzing 60 Ar in acht nemen.
- «Algemene bijstandswet» en «Abw» consequent gebruiken.
- Bij het verwijzen in paragraaf 1 naar de vindplaats van de kabinetsnota «De andere kant van Nederland» aanwijzing 219 Ar in acht nemen.
- In de paragrafen 1 en 2 de circulaire van 15 mei 1992 aanhalen als: circulaire Gemeentelijk minimabeleid.
- In paragraaf 3 «Burgemeester en Wethouders» vervangen door: burgemeester en wethouders (aanwijzing 93 Ar).
- Aangeven welke nota met de in paragraaf 3 genoemde «Armoedenota» wordt bedoeld.
- In paragraaf 4 verwijzen naar artikel 17, tweede lid (aanwijzing 80 Ar).
- In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onder F, «Burgemeester en Wethouders» vervangen door: burgemeester en wethouders (aanwijzing 93 Ar).
- In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onder F, de verwijzing naar Stb.1995, 578 achterwege laten (aanwijzing 86 Ar).