

Vergaderjaar 1997–1998

25 697

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 1997

1. Algemeen

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties. Met genoegen constateert het kabinet dat de leden van de fracties overwegend positief op het wetsvoorstel reageren. Met dit wetsvoorstel wordt een vervolg gegeven aan de bestrijding van de stille armoede en sociale uitsluiting zoals die met de nota «De andere kant van Nederland» is ingezet. De voorstellen in dit wetsvoorstel zijn aangekondigd in de voortgangsnota van april 1997.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de volgende vier punten geregeld:

1. Aparte uitkeringsnorm voor personen van 65 jaar en ouder
2. Cliëntenparticipatie
3. Bijstandsverlening aan daklozen
4. Anticumulatie

In deze nota wordt achtereenvolgens ingegaan op de bij deze onderwerpen gestelde vragen. Tot slot wordt ingegaan op de financiële aspecten van het voorstel en worden overige vragen beantwoord.

2. Aparte uitkeringsnorm voor personen van 65 jaar en ouder

Alle fracties reageren instemmend op het voorstel van een aparte norm voor 65-plussers in de bijstand. Op een aantal punten wordt door de leden van de verschillende fracties gevraagd om een toelichting. Onderstaand worden deze vragen beantwoord. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de relatie met het toeslagenbeleid, de afstemming met andere regelingen in verband met de draagkracht en de inkomens- en vermogenstoets voor ouderen.

De CDA-fractie vraagt of onder het begrip gehuwden in het wetsvoorstel ook diegenen worden verstaan die in andere samenlevingsverbanden zorg voor elkaar dragen en in elkaars onderhoud voorzien.

Wanneer in de tekst de term «gehuwden» wordt gebruikt, worden daarmee tevens bedoeld diegenen die in de bijstandswet daarmee zijn gelijkgesteld.

Relatie met het toeslagenbeleid

De leden van de VVD-fractie vragen of er aan het laten vervallen van het toeslagen- en verlagingenbeleid meer gevolgen verbonden zijn dan alleen het vervallen van de korting indien een 65-plusser bij de kinderen inwoont. Tevens vragen deze leden of dit onafhankelijk is van het inkomen van de kinderen. De leden van de SP-fractie vragen of er bij inwoning bij de kinderen geen korting meer plaatsvindt vanwege woningdeling. In de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) is de oude woningdelerskorting vervangen door een toeslag voor alleenstaanden (of alleenstaande ouders) op de basisnorm. Gemeenten verstrekken deze toeslag indien betrokkenen hogere noodzakelijke kosten van bestaan hebben als gevolg van het niet of niet geheel kunnen delen van de kosten met een ander. Als pendant hiervan wordt de bijstandsnorm voor een echtpaar verlaagd indien zij de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen delen met een ander. Verder kan de norm of de toeslag worden verlaagd als gevolg van het bewonen van een woning waaraan geen kosten zijn verbonden. In dit wetsvoorstel worden deze mogelijkheden tot verhogen of verlagen van de norm beperkt tot belanghebbenden van 21 tot 65 jaar. Ouderen krijgen daarmee in genoemde situaties recht op de voor hen relevante landelijke norm, die gelijk is aan de netto AOW-uitkering. Dit betekent dat echtparen en alleenstaanden, die inwonen bij de kinderen, onafhankelijk van het inkomen van die kinderen de volledige norm ontvangen.

Afstemming met andere regelingen in verband met de draagkracht

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet wenselijk is de gemeenten erop te wijzen dat deze ouderentabel wordt opgenomen in de gemeentelijke verordening voor de draagkrachtberekening voor de bijzondere bijstand.

In de bepalingen over het in aanmerking nemen van de draagkracht voor de bijzondere bijstand wordt verwezen naar het onderdeel van de wet waarin de algemene bijstandsnormen zijn opgenomen. Omdat daarin ook de ouderennormen worden opgenomen, betekent dit automatisch dat gemeenten bij de draagkrachtberekening voor de bijzondere bijstand bij ouderen rekening moeten houden met de hogere ouderennormen. In de handreiking die Divosa zal opstellen, zal dit onder de aandacht van gemeenten worden gebracht. Voor de bijzondere bijstand geldt overigens geen verordeningsplicht voor gemeenten.

Verder vragen deze leden of de aparte ouderennorm consequenties heeft voor de inkomensbepaling van andere wetten zoals de Beslagwet, de Verhaalswet en de Faillissementswet.

In de Wet schuldsanering natuurlijke personen wordt aangehaakt bij de beslagwetgeving in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De beslagwetgeving wordt zodanig aangepast, dat deze wordt uitgebreid met de bijstandsnormen voor personen van 65 jaar of ouder. Bij het verhaal wegens onderhoudsplicht wordt gebruik gemaakt van de door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) opgestelde tremanormen. Deze tremanormen gaan bij de berekening van de draagkracht uit van de bijstandsnorm en worden jaarlijks herzien. Ten aanzien van de wijziging in verband met de ouderennorm zal contact worden opgenomen met de NVvR.

De leden van de VVD-fractie vragen of het eerder in aanmerking komen voor kwijtschelding van lokale heffingen voor ouderen aanvullend is op het creëren van een aparte ouderennorm. Tevens vragen zij of hierdoor niet een nieuwe ongelijkheid ontstaat ten opzichte van ouderen met een volledige AOW.

Voor het vaststellen van de betalingscapaciteit bij kwijtschelding is de bijstandsnorm het uitgangspunt. Vanwege de fiscale maatregelen voor

ouderen zijn mensen met een AOW er netto op vooruit gegaan. Daardoor komen zij boven het bijstandsniveau uit. Dit betekent dat zij minder snel in aanmerking komen voor kwijtschelding. Het kabinet vond het echter wenselijk om vooruitlopend op deze wetswijziging reeds per 1 januari 1998, voor de kwijtschelding bij ouderen, aan te sluiten bij de netto AOW-bedragen. Zij kunnen al met ingang van die datum profiteren van de ruimere kwijtscheldingsbepaling. Dit geldt voor alle ouderen op of rond het minimum-niveau zodat hiermee geen nieuwe ongelijkheid wordt gecreëerd.

Met betrekking tot het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid vragen de leden van de fractie van D66 in hoeverre ouderen gebruik maken van de mogelijkheden tot kwijtschelding. Zij vragen of deze groep hierover voldoende is geïnformeerd.

Het kabinet beschikt niet over specifieke gegevens over de mate waarin door de groep ouderen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot kwijtschelding. Het tegengaan van niet-gebruik door deze groep heeft wel de aandacht van het kabinet. Eind 1996 is uit het achterstandsbudget een tweejarig project van de ouderenbonden gesubsidieerd om niet-gebruik van (onder andere) kwijtschelding tegen te gaan. Dit project is erop gericht om via de kaderleden van de bonden en in samenwerking met de gemeenten ouderen gericht in te lichten over relevante voorzieningen en hen praktische hulp te bieden bij het indienen van de aanvraag-formulieren.

Inkomens- en vermogenstoets voor ouderen in de bijstand

De leden van de fracties van D66, GroenLinks, RPF en SP vragen het kabinet om een nader standpunt over een ruimere vrijstelling van pensioeninkomsten en de invoering van een vermogensvrijstelling voor ouderen (conform loaw/loaz). Zij vragen om een reactie op de brief van de FNV hierover. De leden van de fractie van het CDA vragen in dit verband hoe de voorstellen zich verhouden tot de uitgangspunten van de Abw. Tevens vragen zij, evenals de leden van de GroenLinks-fractie, of deze «ouderennorm» door de SVB zal worden uitgevoerd.

Voor de beantwoording van deze vragen dient vooraf te worden opgemerkt dat met het wetsvoorstel wordt beoogd om het minimuminkomensniveau voor ouderen met AOW en Abw gelijk te maken. Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om voor ouderen in de Abw het verzekeringskarakter van de AOW over te nemen. Het karakter van de Abw als minimumbestaansvoorziening blijft derhalve het kader. Voor alleenstaanden en gehuwden geldt, uitgaande van het minimum-behoeftekarakter van de bijstand, een beperkte pensioenvrijlating. Hierbij dient te worden bedacht dat nu ook de normen voor de betreffende ouderen aanzienlijk worden verhoogd.

Een vermogensvrijstelling conform de loaw/loaz voor ouderen acht het kabinet ongewenst. Dit zou immers betekenen dat ouderen met onvolledige AOW maar met forse vermogens een beroep op bijstand kunnen doen. Dit past niet in het minimumbehoeftekarakter van de Abw.

Gelet op de inkomens- en vermogenstoets in de Abw ligt het niet voor de hand om deze ouderennorm door de SVB te laten uitvoeren. In het kader van de AOW vinden dergelijke toetsen bij de SVB immers niet plaats. Dit in reactie op de vragen van de leden van de fracties van het CDA en GroenLinks.

3. Cliëntenparticipatie

Achtereenvolgens wordt bij de regeling van de cliëntenparticipatie ingegaan op de inhoud en implementatie van de wetswijziging en de continuïteit van cliëntenparticipatie.

Inhoud van de wetwijziging

Het kabinet constateert dat de meeste fracties de door het kabinet voorgestelde verantwoordingsplicht van gemeenten ondersteunen. De leden van de VVD-fractie vragen of het wettelijk regelen van een verantwoordingsplicht van gemeenten niet overbodig is, omdat in naar schatting 142 gemeenten een vorm van cliëntenparticipatie voorkomt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of deze wetwijziging juist niet te vrijblijvend is geformuleerd.

Uit onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat 38% van de gemeenten overleg heeft met uitkeringsgerechtigden en/of cliëntenorganisaties¹. Tevens blijkt dat ruim 75% van de bijstandsontvangers in een gemeente woont waar een vorm van cliëntenparticipatie bestaat. Dit heeft te maken met het feit dat grote gemeenten vaker cliëntenparticipatie kennen dan kleinere. In het algemeen nemen gemeenten cliëntenparticipatie serieus; bijna 90% van de onderzochte gemeenten vindt het nuttig voor beleids- en uitvoeringsvraagstukken. Uit de Sociale Conferentie van 1996 kwam het signaal dat er meer en beter geluisterd moet worden naar uitkeringsgerechtigden. Ook vanuit de Tweede Kamer (motie van de leden Bakker en Noorman-den Uyl, Kamerstukken II, 24 515, nr. 13) is gevraagd om op gemeentelijk niveau de deelname van uitkeringsgerechtigden te stimuleren. Als antwoord op de signalen uit de samenleving en de Kamer heeft het kabinet besloten om cliëntenparticipatie in de Abw te verankeren. De voorliggende wetwijziging is een juiste balans tussen gedetailleerde landelijke voorschriften en het geheel over laten aan de uitvoeringspraktijk.

Een aantal fracties vraagt waarom in de wet niet nadrukkelijker wordt vastgelegd aan welke criteria de inspanningen van de gemeenten moeten voldoen. Zo pleit de D66-fractie voor het opnemen van een bepaling waarin het recht op participatie door cliënten wordt vastgelegd. Hierdoor zou het voor cliënten eenvoudiger worden gemeenten te verzoeken om een cliëntenraad op te richten. De leden van de RPF-fractie vragen of de wet niet zou moeten vastleggen aan welke criteria de inspanningen van de gemeenten op dit punt moeten voldoen. De fractie van GroenLinks vraagt of de bevordering van cliëntenparticipatie niet uitdrukkelijk als een taak van het gemeentebestuur moet worden geformuleerd. De leden van de SP-fractie stellen voor dat de VNG een verordening opstelt, waarin enkele essentiële punten zoals de wijze van verkiezing en de bevoegdheden van cliëntenraden worden vastgelegd.

Het kabinet heeft om een aantal redenen afgezien van nadere criteria voor de bevordering van cliëntenparticipatie door gemeenten. In overleg met de VNG en de landelijke organisaties van uitkeringsgerechtigden is er nadrukkelijk voor gekozen de beoogde vormen van participatie niet in detail in de wet vast te leggen. Uit onderzoek blijkt ook dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten cliëntenparticipatie vorm geven. Dit is onder andere afhankelijk van de gemeentegrootte. De meerderheid van de gemeenten uit het onderzoek die aan cliëntenparticipatie doen, heeft een cliëntenraad. 33% heeft een platform en de resterende gemeenten hebben een andere vorm. Welke faciliteiten nodig of wenselijk zijn, is mede afhankelijk van de participatievorm die wordt gekozen.

De voorgestelde verantwoordingsplicht sluit mede aan bij het decentrale karakter van de Abw. De verantwoordingsplicht om in beleidsplannen aan te geven hoe inspraak van uitkeringsgerechtigden wordt geregeld, maakt maatwerk – toegespitst op de lokale situatie – mogelijk. Met het beleidsplan respectievelijk beleidsverslag verantwoorden burgemeester en wethouders zich ten opzichte van de gemeenteraad over de bevordering en vormgeving van cliëntenparticipatie.

¹ Zie: «Bij de bijstand betrokken. Een onderzoek naar cliëntenparticipatie», maart 1997, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tenslotte zal, uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding van deze wetwijziging, worden gezien hoe de voorgestelde verantwoordingsplicht in de praktijk uitwerkt.

Implementatie

De leden van de fracties van CDA, D66 en GroenLinks vragen welke initiatieven het kabinet in samenwerking met andere organisaties neemt om cliëntenparticipatie te bevorderen.

Nu gemeenten via deze wijziging van de Abw worden verplicht om cliëntenparticipatie te bevorderen, is het belangrijk dat naleving van deze verplichting geen formaliteit wordt, maar ook echt inhoud krijgt. Verschillende organisaties zijn actief om daaraan een bijdrage te leveren. In samenwerking met het Nederlands Centrum voor Sociaal Beleid (NCSB) heeft Divosa een rapport «Betrokken beraad. Cliëntenparticipatie bij sociale diensten» gepubliceerd dat het lokale bestuur ondersteuning kan bieden bij het vergroten van het draagvlak voor cliëntenparticipatie. Het rapport biedt een inhoudelijke uitwerking van wat onder cliëntenparticipatie kan worden verstaan en welke voorwaarden van belang zijn voor succesvolle participatie. Daarnaast geeft het een overzicht van diverse modellen van cliëntenparticipatie en vertegenwoordiging. De inhoud van dit rapport is verwerkt in een handreiking «Cliëntenparticipatie», die tot stand is gekomen in overleg met de Werkgroep Cliëntenparticipatie, waarin vertegenwoordigers van een aantal cliëntenorganisaties zitten. Naast inhoudelijke informatie biedt de handreiking meer toegespitste informatie voor sociale diensten en cliëntenorganisaties om cliëntenparticipatie daadwerkelijk tot uitvoering te brengen, zoals bijvoorbeeld een stappenplan en voorbeelden van andere gemeenten. Deze handreiking zal eind 1997 verspreid worden onder alle sociale diensten.

Het voornemen is om in samenwerking met Divosa, de VNG en de landelijke organisaties van uitkeringsgerechtigden dit wetsvoorstel in zijn uitvoeringsfase te begeleiden. Naast de handreiking zal Divosa in 1998 een aantal themadagen en voorlichtingsbijeenkomsten voor medewerkers van GSD-en en vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties organiseren. De gevolgen van SWI en andere regionale ontwikkelingen voor cliëntenparticipatie zijn een belangrijk aandachtspunt. Met de werkgroep van gemeentelijke voorlichters wordt bekeken hoe voorlichting een rol kan spelen in de beoogde participatie. Daarnaast zal via de reguliere voorlichtingskanalen van VNG, Divosa en het ministerie van SZW aandacht besteed worden aan cliëntenparticipatie. Verder kunnen leden van cliëntenorganisaties via de Landelijke Kaderscholing Uitkeringsgerechtigden een cursus volgen in participatie.

Continuïteit

Het gebrek aan continuïteit door een groot verloop van leden met een bijstandsuitkering wordt door de D66-fractie genoemd als een knelpunt voor cliëntenparticipatie. Deze leden pleiten daarom vóór de mogelijkheid van vrijstelling van de sollicitatieplicht voor leden van cliëntenraden voor een bepaalde periode.

De continuïteit van cliëntenparticipatie op gemeentelijk niveau is inderdaad een punt van aandacht. De handreiking van Divosa en NCSB geeft een aantal mogelijke oplossingen voor het continuïteitsprobleem. Bijvoorbeeld: het benoemen van plaatsvervangers, het kunnen uitnodigen van deskundigen en het meer functioneren vanuit ervaringsdeskundigheid. Het is een vraag of ontheffing van de sollicitatieplicht voor cliëntenraadsleden een oplossing kan bieden voor het continuïteitsprobleem. Veel uitkeringsgerechtigden zullen immers een betaalde baan

prefereren boven het lidmaatschap van een cliëntenraad. Uit de aard van de bijstandswet volgt dat er geen aanleiding is om activiteiten in het kader van de cliëntenparticipatie in de plaats te doen treden van de sollicitatieplicht.

4. Bijstandsverlening aan daklozen

De leden van alle fracties ondersteunen de regeling voor de bijstandsverlening aan daklozen in dit wetsvoorstel. Wel worden door diverse fracties vragen gesteld over de uitvoering en de verificatie van de regeling. De leden van de VVD-fractie vragen om een opsomming van de gemeenten die aangewezen worden als centrumgemeente. Deze leden vinden dat voorkomen moet worden dat belanghebbenden bij verschillende gemeenten recht op bijstand kunnen effectueren. Zij vragen in dat verband of de gekozen constructie, waarbij wordt aangesloten bij de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, op dat punt ook daadwerkelijk waterdicht zal zijn. Ook de leden van de RPF-fractie vragen of de verificatie van het recht op bijstand voldoende fraudebestendig is. De gemeenten die zullen worden aangewezen voor bijstandsverlening aan daklozen zijn de gemeenten die in het kader van de Welzijnswet aangewezen zijn voor de maatschappelijke opvang. Het betreft een veertigtal gemeenten, die veelal een regionale functie vervullen waar het gaat om de opvang van dak- en thuislozen.

Wat betreft het op meerdere plaatsen aanvragen van bijstand kan het volgende worden opgemerkt. Op grond van de Gemeentelijke basis administratie persoonsgegevens kan het in principe niet zo zijn dat iemand twee keer ingeschreven staat. Niet binnen één gemeente maar ook niet bij twee verschillende gemeenten. Om een uitkering te krijgen moet de dakloze zich inschrijven bij één van de aangewezen gemeenten. Deze gemeente verstrekt de uitkering. Indien de dakloze zich vervolgens tot een andere gemeente wendt met het verzoek om een uitkering zal hij zich in de praktijk eerst in de Gba van deze tweede gemeente moeten laten opnemen alvorens een uitkering te krijgen. Omdat hij vanaf dat moment niet meer ingeschreven staat bij de eerste gemeente krijgt de dakloze van af die dag geen uitkering meer van de eerste maar van de tweede gemeente. Dit is dezelfde procedure als bij een verhuizing van een niet-dakloze. In de Wet Gba is bepaald dat, indien een persoon in meer dan één administratie is ingeschreven, het bestuur van de gemeente waar betrokkene zijn adres heeft (i.c. briefadres bij B&W), er zorg voor draagt dat de betrokkene uitsluitend in die ene basisadministratie is ingeschreven. Op deze wijze wordt een dubbele bijstandsuitkering voorkomen.

De leden van de D66-fractie stemmen in met de voorgestelde maatregelen. Zij vragen op welke wijze de dakloze zonder adres die niet in één van de aangewezen gemeenten woont, ook daadwerkelijk van deze regeling gebruik kan maken.

De aangewezen gemeenten zijn de gemeenten die in het kader van de maatschappelijke opvang bij de Welzijnswet zijn aangewezen. In deze gemeenten bevinden zich de meeste opvanginstellingen. Het grootste deel van de daklozen bevindt zich binnen de grenzen van deze gemeenten. Daarnaast zijn centrumgemeenten verspreid over het gehele land en hebben zij een regionale functie. Indien een dakloze zich in een andere gemeente dan een aangewezen gemeente bevindt, zal hij zich voor een bijstandsuitkering moeten begeven naar één van deze aangewezen gemeenten en zich daar in laten schrijven. Dit wil overigens niet zeggen dat de dakloze vervolgens verplicht is in die gemeente te blijven. Alleen voor de bijstandsuitkering zal hij zich wel telkens bij de gemeente waar hij ingeschreven staat moeten melden.

De leden van de CDA-fractie missen het onderwerp van de inhouding van de nominale ziekenfondspremie, zoals door hen is gevraagd in het Algemeen Overleg van 19 juni 1997. In de praktijk blijkt namelijk dat door het niet betalen van die premie velen onverzekerd rondlopen. Het inhouden van de nominale premie op de uitkering is mogelijk met de toestemming van de uitkeringsgerechtigde. Burgemeester en wethouders kunnen aan de bijstand de verplichting verbinden dat de belanghebbende meewerkt aan het uit diens naam noodzakelijke betalingen uit de toegekende bijstand verrichten. Dit kan alleen indien er vanwege het bestaan of dreigen van schulden, gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de belanghebbende zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn middelen. Deze bepaling in de bijstandswet geeft de gemeente voldoende ruimte om, in die gevallen waarin dit nodig wordt geacht, maatregelen te treffen, zoals het inhouden van een nominale ziekenfondspremie.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de verlening van de bijzondere bijstand aan daklozen via persoonlijke of categoriale aanvragen verloopt.

De bijzondere bijstand aan daklozen verloopt in principe via persoonlijke aanvragen. Op grond van artikel 67 Abw wordt bijstand op schriftelijke aanvraag verleend. Deze schriftelijke aanvraag kan ook worden gedaan door een hulpverlener.

Niet de aanvraag is categoriaal, maar de bijstand kan categoriaal worden verleend.

De leden van de RPF-fractie informeren hoe concreet werk zal worden gemaakt van de reactiveringsdoelstelling van de Abw voor deze categorie. De activering van daklozen kan naar het oordeel van het kabinet alleen worden bereikt in samenspel tussen de betrokken partijen. In de integrale nota Maatschappelijke Opvang «Op-maat tot samenspel» heeft het ministerie van VWS aangegeven dat er een platform «maatschappelijke opvang» zal worden opgericht. In dit platform zullen naast de betrokken ministeries ook de instellingen van het Gestructureerd Overleg Maatschappelijke Opvang (GOMO), VNG, centrumgemeenten en de 21 grote gemeenten (G-21) deelnemen. In dit overleg zal aandacht worden gevraagd voor de problematiek van reactivering van daklozen. Daarbij zal zeker gebruik worden gemaakt van de opgebouwde expertise van gemeenten. Afgesproken is dat in de handreikingen van VNG, Divosa en de Federatie Opvang voorbeelden worden opgenomen van goedlopende projecten, zodat de aangewezen gemeenten ondersteund worden bij de aanpak van de genoemde problematiek. Overigens zij opgemerkt dat activering richting arbeidsmarkt bij deze groep doorgaans niet aan de orde is.

5. Anticumulatie

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks steunen de door het kabinet voorgestelde anticumulatiebepaling. Op de vragen en opmerkingen van deze leden en van de leden van de andere fracties wordt onderstaand nader ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in een overzicht kan aangeven in welke situatie welke jongerennormen in de Abw van toepassing zijn.

De jongerennormen in de Abw zijn uitsluitend van toepassing voor jongeren van 18 tot 21 jaar. Deze norm beoogt geen volledige vergoeding te zijn voor de kosten van levensonderhoud van deze jongeren omdat de ouderlijke onderhoudsplicht het uitgangspunt is. Omdat de ouderlijke onderhoudsplicht zich niet uitstrekt over eventuele kinderen van de

jongere, is de norm voor alleenstaande ouders in de leeftijdsgroep 18 tot 21 jaar tijdens de behandeling van de Abw in de Tweede Kamer verhoogd met het verschil tussen de volwassenennorm van een alleenstaande en een alleenstaande ouder (amendement Doelman-Pel). Het toeslagen- en verlagingenbeleid is op jongeren van 18 tot 21 jaar niet van toepassing. Indien de kosten van levensonderhoud hoger zijn dan de norm en een beroep op de ouders niet mogelijk is vanwege de inkomenspositie van de ouders of vanwege een ernstig verstoorde relatie, moet aanvullende bijzondere bijstand worden verleend.

Voor jongeren van 21 jaar en ouder zijn de bijstandsnormen afgeleid van het netto minimumloonniveau. Gemeenten hebben met het toeslagenbeleid de mogelijkheid deze normen te verhogen of te verlagen.

De leden van de CDA-fractie vragen of voor de voorgestelde anticumulatie voor jongeren nog nadere regels worden geformuleerd, of dat gemeenten daarin een grote vrijheid houden.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat in de gemeentelijke verordening in elk geval wordt vastgelegd dat niet gelijktijdig gebruik gemaakt kan worden van de verlagingsmogelijkheden voor de categorieën schoolverlaters en 21- en 22-jarigen. Met deze bepaling wordt op afdoende wijze geregeld, dat bij schoolverlaters van 21 en 22 jaar niet twee maal een verlaging plaatsvindt van de bijstandsnorm of de toeslag waardoor de uitkering op een onaanvaardbaar laag niveau zou kunnen uitkomen. Het kabinet stelt derhalve geen nadere regels voor deze anticumulatie. Gemeenten behouden binnen de gestelde grenzen de mogelijkheid om de norm of de toeslag te verlagen. Ook behouden zij de vrijheid om voor een of beide categorieën geen verlagingen toe te passen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet in enkele heldere voorbeelden kan aangeven hoe de als ongewenst beschouwde effecten in de huidige situatie concreet uitpakken.

De bijstandsnorm voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar bedraagt f 946,84; de maximale toeslag bedraagt f 378,74, zodat de bijstandsuitkering voor hen maximaal f 1 325,58 per maand bedraagt.

In de huidige situatie kunnen burgemeester en wethouders de bijstandsnorm of de toeslag verlagen wegens het recent beëindigen van onderwijs of opleiding. Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders voor 21- en 22-jarigen de toeslag verlagen wanneer de hoogte van de toeslag een belemmering kan vormen voor het aanvaarden van arbeid.

Wanneer in de verordening is vastgelegd dat:

- in geval van recente beëindiging van onderwijs of opleiding de bijstandsnorm voor schoolverlaters met 30% wordt verlaagd en
- dat voor 21- en 22-jarigen de helft van de maximale toeslag wordt toegekend

dan bedraagt de totale uitkering in die gevallen f 852,16 per maand (ongeveer 64% van de volledige bijstandsuitkering voor een alleenstaande inclusief de toeslag).

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie of er nog andere categorieën van bijstandsgerechtigden zijn die met een cumulatie van verlagingen geconfronteerd kunnen worden en zo ja, waarom daar geen stokje voor wordt gestoken.

Een cumulatie van verlagingen kan zich in theorie ook voordoen wanneer bijstandsgerechtigden de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen delen én zij geen woonkosten verschuldigd zijn voor de door hen bewoonde woning. Uit de praktijk zijn geen signalen gekomen, dat dit tot problemen leidt. Uit onderzoek van de FNV¹ blijkt dat het ontbreken van woonkosten zich slechts in weinig gevallen voordoet.

¹ «De ene gemeente is de andere niet»; oktober 1996

6. Financiële aspecten

Met betrekking tot de financiële effecten van het wetsvoorstel vragen de leden van de RPF- en VVD-fractie of de regering niet het aantal daklozen kan schatten, dat van de voorgestelde maatregelen gebruik zal gaan maken. In dit verband vragen de leden van de RPF-fractie waarom niet bekend is hoeveel daggelden worden verstrekt.

Om een schatting te maken van het aantal daklozen dat van de voorgestelde regeling gebruik zal maken is inzicht noodzakelijk in het aantal daklozen dat in potentie gebruik kan maken van de regeling. De omvang van dit aantal kan bij het ontbreken van een adequate registratie niet ingeschat worden. Ook ramingen op basis van verstrekte daguitkeringen zijn niet mogelijk. Het aantal daguitkeringen is niet bekend, omdat deze uitkeringen als algemene bijstand of als bijzondere bijstand worden verstrekt. In de declaratie van de algemene bijstand zijn deze uitkeringen niet afzonderlijk zichtbaar. In de CBS-facettencode voor de bijzondere bijstand wordt de daguitkering evenmin afzonderlijk geregistreerd. Tevens willen de leden van de RPF-fractie weten of het kabinet verwacht dat een substantieel deel van de daklozen geen beroep zal (willen) doen op de bijstand.

Dit wetsvoorstel beoogt eventuele belemmeringen te verminderen voor daklozen. Gezien de doelgroep die het hier betreft en de specifieke voorwaarde die aan de verlening van de bijstand wordt gesteld, zal een deel van de groep geen beroep (willen) doen op bijstand. Hoe groot die groep is, kan niet worden aangegeven.

De leden van de VVD-fractie willen geïnformeerd worden over de resultaten van het overleg met de VNG en Divosa over mogelijke additionele compensatie voor invoeringskosten. Dit overleg is nog niet afgerond. Over de uitkomsten hiervan zijn nu nog geen mededelingen te doen.

7. Overige vragen

De leden van de SP-fractie vragen hoe de verruiming van de bevoegdheden van gemeenten voor inkomensondersteuning in de praktijk uitvalt. Per 1 juli 1997 is de wijziging van de Abw in verband met preventie van armoede en sociale uitsluiting in werking getreden. Daarin is onder andere geregeld dat gemeenten bijzondere bijstand categoriaal mogen verstrekken.

De verruiming van de bevoegdheden voor inkomensondersteuning zal door het kabinet worden gemonitord. De eerste rapportage zal volgens planning in het najaar van 1998 beschikbaar komen. Dan wordt inzichtelijk op welke wijze gemeenten invulling hebben gegeven aan de verruimde mogelijkheden.

De arresten Cabanis en Hallouzi

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de mogelijkheid om in het kader van de toekenning van de AOW-overgangsvoordelen de arresten Cabanis en Hallouzi (Europese Hof van Justitie) ook toe te passen op gezinsleden van werknemers die buiten Nederland wonen.

Het kabinet is van oordeel dat de genoemde arresten niet nopen tot een opheffing van het nationaliteitsvereiste of van de wooneisen ten aanzien van gezinsleden van niet-EU-onderdanen die buiten Nederland wonen wanneer het gaat om de toekenning van de AOW-overgangsvoordelen. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om de SVB in de door de leden van de fractie van GroenLinks gewenste zin te instrueren. Hierbij wordt aangetekend dat ook in de bilaterale verdragen inzake sociale zekerheid tussen Nederland en bepaalde derdelanden, regelingen (soortgelijk aan die in Verordening 1408/71) zijn opgenomen voor de toekenning van de

overgangsvoordelen aan gezinsleden. Deze sluiten aan bij het woonachtig zijn in het verdragsland.

Afschaffen toeslag AOW in 2015

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in dit wetsvoorstel het jaar 2015 geen rol speelt in verband met het vervallen van de toeslagen voor de jongere partner in de AOW.

Bij de AOW is het van belang om al in een vroegtijdig stadium aan te kondigen dat in de toekomst de toeslag voor de jongere partner komt te vervallen. Burgers kunnen hierdoor anticiperen op deze wijziging en tijdig maatregelen treffen. Indien noodzakelijk kan aanvullende bijstand worden aangevraagd. Daarbij wordt dan uiteraard rekening gehouden met de binnen het huishouden beschikbare middelen en vermogen.

In reactie op de vraag van de leden van D66 of het kabinet enig inzicht heeft in de toekomstige groei van deze groep en de eventuele budgettaire gevolgen merkt het kabinet op dat in de begroting van SZW rekening wordt gehouden met een volume van circa 14 000 personen. De totale budgettaire lasten van de groep ouderen in de bijstand bedragen in het jaar 2002 circa 185 mln.

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